

Dorota Wyszowska

**SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA
JAKO DETERMINANTA
POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO
JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
STUDIUM EMPIRYCZNE GMIN W POLSCE**



Białystok 2018

Recenzja:

prof. dr hab. Beata Zofia Filipiak

prof. UG, dr hab. Maria Jastrzębska

Redakcja: Halina Lisicka

Korekta: Halina Lisicka

Redakcja techniczna: Paweł Piątkowski

Projekt okładki: Marek Owieczko

ISBN 978-83-7431-546-3

© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2018

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
ul. Świerkowa 20 B, tel. 85 7457059
<http://wydawnictwo.uwb.edu.pl>

Druk i oprawa: volumina.pl Daniel Krzanowski

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
ROZDZIAŁ I ISTOTA, DETERMINANTY I GRANICE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	17
1.1. Samodzielność jako immanentna cecha samorządu terytorialnego ..	17
1.2. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w uję- ciu teoretycznym	25
1.3. Problemy definicyjne i uwarunkowania kształtowania samodzielno- ści dochodowej i wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego ..	45
1.4. Determinanty samodzielności finansowej jednostek samorządu tery- torialnego	68
1.5. Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorial- nego	80
ROZDZIAŁ II UWARUNKOWANIA SYSTEMOWE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ GMIN W POLSCE NA TLE WYBRANYCH ROZWIĄZAŃ FUNKCJONUJĄCYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ	89
2.1. Konstrukcja systemu dochodów własnych determinujących samo- dzielność finansową gmin	89
2.2. System subwencji i dotacji a samodzielność finansowa gmin	102
2.3. System realizacji zadań gmin – zadania własne i zlecone a samo- dzielność finansowa	120
2.4. Swoboda zaciągania długu w kontekście samodzielności finansowej	133
ROZDZIAŁ III DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA A POTENCJAŁ INWESTYCYJNY GMIN W POLSCE	145
3.1. Specyfika inwestycji gminnych	145
3.2. Działalność inwestycyjna gmin oraz jej uwarunkowania	158
3.3. Problemy w podejściu do potencjału inwestycyjnego	166
3.4. Czynniki kształtujące potencjał inwestycyjny gmin	176

ROZDZIAŁ IV METODYKA POMIARU SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ I POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO GMIN.....	189
4.1. Samodzielność finansowa i potencjał inwestycyjny gmin jako przedmiot badania – problemy pomiaru	189
4.2. Pomiar poziomu samodzielności finansowej gmin – przegląd literatury	195
4.3. Pomiar poziomu potencjału inwestycyjnego gmin – przegląd literatury	206
4.4. Metodyka oceny poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin oraz relacji między nimi – rekomendowane podejście	216
 ROZDZIAŁ V POZIOM SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ I POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO GMIN W POLSCE W ŚWIELE BADAŃ EMPIRYCZNYCH	 225
5.1. Podejście badawcze do oceny poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin	225
5.2. Poziom samodzielności finansowej gmin w Polsce w latach 2006-2016	226
5.3. Potencjał inwestycyjny gmin w Polsce w latach 2006-2016	240
5.4. Znaczenie samodzielności finansowej w kształtowaniu potencjału inwestycyjnego gmin – wyniki analizy liniowej regresji wielorakiej ...	247
5.5. Samodzielność finansowa gmin jako czynnik wpływający na potencjał inwestycyjny w opinii skarbników gmin	254
 ROZDZIAŁ VI PROPOZYCJE DZIAŁAŃ UKIERUNKOWANYCH NA PROINWESTYCYJNE KSZTAŁTOWANIE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ GMIN W POLSCE	 263
6.1. Samodzielność finansowa a potencjał inwestycyjny gmin – założenia zmian wynikających ze studiów literatury i badań empirycznych	263
6.2. Rekomendacje odnoszące się do systemu dochodów gmin wzmacniające samodzielność finansową gmin w Polsce	267
6.3. Rekomendacje w zakresie zmiany systemu zadań gmin i swobody wydatkowania środków na ich realizację	283
6.4. Rekomendacje w zakresie zmiany sposobu limitowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania gmin	291

ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI	299
BIBLIOGRAFIA	309
SPIS TABEL	351
SPIS RYSUNKÓW	355
WZÓR KWESTIONARIUSZA BADANIA ANKIETOWEGO	357

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego (JST), obok władzy centralnej, są dostawcą dóbr i usług publicznych. Ich powołaniu towarzyszyło przekonanie, że sprawy wspólnot samorządowych mogą być realizowane przez nie same w sposób lepiej dostosowany do lokalnych potrzeb i uwarunkowań, a zarazem prowadzący do racjonalizacji wydatkowania środków publicznych¹. Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne nie tylko za wykonywanie bieżących zadań ustawowych, ale także za rozwój wspólnot samorządowych, oddziałując na warunki życia mieszkańców oraz warunki prowadzenia działalności gospodarczej podmiotów. Stąd też władza samorządowa musi realizować liczne zadania, w tym inwestycyjne, tworzące podstawy materialne do wykonywania zadań i rozwoju poszczególnych jednostek². Możliwości podejmowania działalności inwestycyjnej JST są uzależnione od ich zdolności do generowania środków finansowych, które mogą być przeznaczone na ten cel – od wielkości ich potencjału inwestycyjnego. Potencjał ten jest kształtowany przez różne uwarunkowania, wśród których istotną rolę odgrywa samodzielność finansowa.

O zakresie i poziomie samodzielności finansowej JST decydują czynniki prawne i ekonomiczne. Wśród nich ważne miejsce zajmują uregulowania prawne odnoszące się do wyposażenia JST w określone źródła dochodów oraz uprawnienia w zakresie

¹ Por. J. E. Kee, *Fiscal decentralization: theory as reform*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá 2003, s. 28-31, https://www.researchgate.net/publication/251886012_FISCAL_DECENTRALIZATION_THEORY_AS_REFORM (data dostępu: 26.01.2018); R. Prod'homme, *Fiscal Decentralization and Inter-governmental Fiscal Relations. A summary report prepared for the UNCDF symposium on Decentralization Local Governance Africa*, 2001; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 101; M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Dylematy racjonalizacji wydatków publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 17 i nast.; M. Semberecki, *Decentralizacja finansów publicznych a efektywność ich wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie, 2005, nr 3, s. 241-249; L. Patrzalek, *Uwarunkowania racjonalizacji wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, S. Owsiak (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011; A. Sekuła, B. Julkowski, *Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, nr 404, s. 265-282.

² Por. K. Kopczewska, *Efficiency of Regional Public Investment: An NPV Based Spatial Economic Approach*, „Special Economic Analysis”, 2016, vol. 11, s. 1742-1780.

ich kształtowania (tzw. zakres władztwa podatkowego), ale także wyznaczające zakres swobody wydatkowania środków finansowych, które pozostają w dyspozycji JST czy też możliwości zaciągania długu. Władza centralna, powołując do życia JST, którym przypisuje konkretne zadania publiczne do wykonania, musi zrzec się na ich rzecz decydowania o części dochodów publicznych³ oraz ustalania zasad wydatkowania określonych kategorii dochodów.

Od lat w Polsce obserwuje się, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej (UE), wzrost znaczenia transferów zewnętrznych w finansowaniu JST, co istotnie osłabia ich samodzielność finansową. Coraz większy udział w strukturze dochodów JST, na których wysokość ma wpływ władza centralna, sprawia, że ma to negatywne konsekwencje również po stronie wydatkowej, bowiem usztywnia wydatkowanie środków budżetowych i powoduje, że JST stają się jedynie pośrednikami w wykonywaniu zadań, które często są w bardzo dokładny sposób sformułowane przez władzę centralną. Jednocześnie obserwuje się niekorzystne zjawisko, które ogranicza dodatkowo swobodę działania JST, a mianowicie władza centralna przerzuca na szczebel samorządowy realizację zadań bez rekompensaty finansowej, co przy pogarszającej się koniunkturze gospodarczej pogłębia i tak trudną sytuację znacznej części jednostek. Uzależnienie JST od transferów zewnętrznych, w tym z budżetu państwa, w sytuacji kryzysu gospodarczego przyczynia się do tego, że jednostki te muszą liczyć się ze zmniejszeniem finansowania, co przy wyraźnie ograniczonej samodzielności w zakresie pozyskiwania dochodów własnych uniemożliwia im podejmowanie działań w celu stabilizowania budżetów. Równocześnie dokonywane na szczeblu centralnym zmiany przepisów prawnych, skutkujące wzrostem wydatków JST na realizację ich określonych zadań własnych, np. dotyczących oświaty, nie sprzyja ich samodzielności finansowej. Wprowadzane przez władzę centralną różnego rodzaju reguły fiskalne, odnoszące się do limitowania wykorzystania przez JST środków zwrotnych, również ujemnie oddziałują na ich samodzielność finansową.

Należy podkreślić, że niski poziom samodzielności finansowej stanowi zasadniczy problem w zapewnieniu podstawowego atrybutu (filaru) samorządności w sensie ekonomicznym i pociąga za sobą znaczące konsekwencje społeczno-gospodarcze. Wśród tych konsekwencji można wymienić coraz większe trudności z wygospodarowaniem przez JST środków, które mogłyby zostać przeznaczone na realizację inwestycji służących rozwojowi jednostek. To z kolei, sprawia, że JST mają ograniczone możliwości w zakresie dostawy dóbr i usług publicznych, wynikające głównie z niedoboru infrastruktury obejmującej materialne podstawy ich świadczenia. Jest to szczególnie ważne wobec rosnących potrzeb społecznych co do zakresu oraz jakości dostarczanych lokalnych dóbr i usług publicznych. Brak środków, które JST mogą przeznaczyć na realizację inwestycji ukierunkowanych na rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej, utrudnia realizację ich zadań bieżących i tych

³ Wyznacza to stopień decentralizacji finansowej, który powinien być konsekwencją decentralizacji zadań publicznych, zapewniając spełnienie zasady adekwatności środków finansowych do zadań przypisanych poszczególnym JST do realizacji.

związanych z rozwojem jednostki. Może być to problemem coraz bardziej odczuwalnym w kolejnych latach, kiedy nastąpi istotne ograniczenie środków z bezzwrotnej pomocy UE. Natomiast te niejednokrotnie są obecnie źródłem finansowania inwestycji samorządowych. Stąd uzasadnione wydaje się poszukiwanie rozwiązań pozytywnie oddziałujących na możliwości zwiększenia potencjału inwestycyjnego, w tym w kontekście oddziaływania samodzielności finansowej na ten potencjał, który przesądza o możliwościach realizacji działalności inwestycyjnej JST.

Mimo że w literaturze przedmiotu problematyka samodzielności finansowej JST jest podejmowana dość często, zwłaszcza w aspekcie dochodowym, to dotychczas nie doczekała się ona kompleksowego ustrukturyzowania⁴. Problem samodzielności finansowej JST jest analizowany zwykle w literaturze w sposób wyrywkowy, głównie w kontekście: oceny poziomu decentralizacji władzy publicznej⁵, oceny systemu finansowania JST, zakresu władztwa podatkowego, swobody realizacji wydatków bądź też metod pomiaru i porównań w tym zakresie. Różni autorzy analizują kwestie związane z definiowaniem i określaniem uwarunkowań prawnych samodzielności. Dokonują także wyznaczenia i oceny poziomu samodzielności finansowej poszczególnych JST. Trudno jest odnaleźć opracowania, w których usystematyzowano by determinanty i granice tej samodzielności czy kompleksowo przedstawiono jej elementy składowe. Niniejsza rozprawa stanowi uzupełnienie tej luki w literaturze.

Podobnie, choć w ostatnim czasie rozpoczęto dyskusję na temat potencjału finansowego i inwestycyjnego JST oraz czynników go kształtujących, nie wypracowano systemowego podejścia do tej problematyki⁶. Zasadne wydaje się dokonanie pogłębionej analizy ujęcia, jak również determinant kształtujących potencjał inwestycyjny JST, który decyduje o możliwości realizacji działalności inwestycyjnej⁷. Szczególne miejsce wśród nich zajmuje samodzielność finansowa. Wobec tego ważne jest ustalenie zależności między poziomem samodzielności finansowej, rozpatrywanej w różnych aspektach, a potencjałem inwestycyjnym JST, w tym zarazem ustalenie czynników samodzielności w najwyższym stopniu wpływających na poziom potencjału inwestycyjnego. Ustalenie tych zależności pozwoli na opracowanie rekomendacji w zakresie kształtowania zasadniczych determinant oddziałujących

⁴ O samodzielności w Polsce piszą m.in.: K. Piotrowska-Marczak, K. Sawicka, K. Brzozowska i M. Kogut-Jaworska, M. Jastrzębska, B. Filipiak, M. Dylewski, E. Kornberger-Sokołowska, S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, P. Swianiewicz, L. Patrzalek, M. Poniatowicz, W. Miemieć, K. Surówka, E. Feret, J. Heller, S. Kańdula, E. Markowska-Bzducha, J. Zawora, A. Babczuk.

⁵ W tym również w zakresie zastosowania postulatów teorii federalizmu fiskalnego.

⁶ Warto wspomnieć tu o pracach m.in.: B. Filipiak, M. Tarczyńskiej-Luniewskiej, M. Dylewskiego, M. Czekaja, J. Czempasa, T. Lubińskiej, P. Swianiewicza, E. Markowskiej-Bzduchy, W. Misiąga, M. Mackiewicz, E. Malinowskiej-Misiąg, P. Galińskiego czy T. Kaczora i M. Tomalaka, A. Sekuły, M. Gospodarowicz, D. Kołodziejczyk.

⁷ W ostatnich latach obserwuje się tendencję spadkową aktywności inwestycyjnej JST w Polsce, spowodowaną głównie spowolnieniem lub brakiem dopływu środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy UE, co wskazywałoby na ograniczony potencjał inwestycyjny JST.

na zwiększenie poziomu samodzielności finansowej, który może przyczyniać się do wzrostu potencjału inwestycyjnego JST⁸.

Przeprowadzenie badania zależności pomiędzy analizowanymi kategoriami wymaga zastosowania określonej metodologii. W literaturze przedmiotu prezentowane są rozmaite sposoby pomiaru samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego. Najczęściej ocena ich poziomu polega na wykorzystaniu metody wskaźnikowej lub opisowej. Dotychczas nie wypracowano jednolitej metody tego pomiaru, a proponowane metody są różne, często nie do końca w pełni zaprezentowane przez autorów, oparte na szacunkach eksperckich, a ich zastosowanie daje różnorodne wyniki. W literaturze przedmiotu nie przedstawiono w ogóle metodologii pomiaru zależności między samodzielnością finansową JST a ich potencjałem inwestycyjnym, ponieważ tematyka nie była, jak dotąd, przedmiotem analizy⁹. Niniejsza rozprawa jest uzupełnieniem luki także w tym zakresie.

Tematyka podjęta w rozprawie wpisuje się w toczącą się od lat dyskusję nad kierunkiem zmian funkcjonowania JST w Polsce w obszarze zwiększenia poziomu ich samodzielności finansowej w aspekcie: dochodowym (rekonstrukcji systemu finansowania JST), wydatkowym (uporządkowania systemu zadań JST i przyznania im większej swobody w zakresie ponoszenia wydatków), jak również przychodowym (odnoszącym się do sposobu limitowania długu). Wprowadzane w ostatnich latach „kosmetyczne” zmiany we wskazanym wyżej zakresie nie miały charakteru systemowego, nie doprowadziły do zwiększenia poziomu samodzielności finansowej jednostek, stanowiącej główny filar samorządności.

Poziom samodzielności finansowej poszczególnych typów JST w Polsce jest istotnie zróżnicowany. W zasadzie trudno jest mówić o samodzielności finansowej powiatów (z wyjątkiem miast na prawach powiatów) i województw, którym nie przyznano prawa do dochodów z żadnych podatków samorządowych, a wielkość środków z pobieranych przez nie opłat ma znaczenie marginalne. Nie zostały one zarazem wyposażone w żadne instrumenty władztwa podatkowego, a znaczna część wydatków ma charakter obligatoryjny (tzw. wydatki sztywne). W Polsce jedynie gminom przyznano prawo do uzyskiwania dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz ograniczony zakres władztwa podatkowego w stosunku do części z nich. Jednocześnie są podstawowymi JST. Tym natomiast przypisano najszerszy zakres zadań, w tym zadań o charakterze fakultatywnym, których realizację mogą podejmować, co przekłada się na swobodę wydatkowania środków budżetowych. Stąd wyłącznie w przypadku gmin w Polsce zasadne wydaje się prowadzenie analiz odnoszących się do samodzielności finansowej i jej wpływu na potencjał inwestycyjny.

⁸ Wśród skarbników gmin w Polsce istnieje przekonanie, że wzrost poziomu samodzielności finansowej prowadziłby do zwiększenia potencjału inwestycyjnego gmin. Tak wynika z badań przeprowadzonych wśród polskich gmin na potrzeby niniejszej rozprawy.

⁹ Są podejmowane próby opracowania modeli liniowych do badania zależności między rodzajami dochodów budżetowych JST a wydatkami inwestycyjnymi. Por. prace: J. T. McClave, P. G. Benson, T. T. Sincich (2008) oraz A. Sekuły, B. Basińskiej (2016).

Problemem badawczym, podjętym w rozprawie, jest niski poziom samodzielności finansowej gmin w Polsce, niekorzystnie oddziałujący na ich potencjał inwestycyjny. Głównym **celem pracy** jest dokonanie oceny wpływu samodzielności finansowej (dochodowej, wydatkowej i przychodowej) na potencjał inwestycyjny gmin w Polsce. Za **cele pomocnicze**, służące realizacji celu głównego, uznano:

- ustrukturyzowanie pojęć odnoszących się do samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin;
- usystematyzowanie determinant samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin;
- przeprowadzenie pogłębionej analizy uwarunkowań systemowych samodzielności finansowej gmin w kontekście ich wpływu na potencjał inwestycyjny;
- przeanalizowanie metod pomiaru samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin, jak również wypracowanie autorskiej metodologii pomiaru zależności pomiędzy nimi;
- przeprowadzenie pogłębionej oceny poziomu samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce i zależności między nimi.

Dokonanie oceny wpływu samodzielności finansowej na potencjał inwestycyjny gmin pozwoli na opracowanie rekomendacji dotyczących wybranych determinant tej samodzielności, sprzyjających zwiększeniu ich potencjału inwestycyjnego.

W rozprawie przyjęto następującą hipotezę: **niski poziom samodzielności finansowej gmin w Polsce determinuje niski poziom ich potencjału inwestycyjnego. Poszczególne aspekty samodzielności finansowej (dochodowy, wydatkowy i przychodowy) w różnym stopniu wpływają na potencjał inwestycyjny.**

Jej weryfikacja wymagała rozpatrzenia poniższych hipotez pomocniczych.

1. Obecny system finansowania gmin ma negatywny wpływ na samodzielność dochodową.
2. Konstrukcja systemu zadań przypisanych gminom, mająca odzwierciedlenie w ich wydatkach budżetowych, niekorzystnie oddziałuje na samodzielność wydatkową.
3. Stosowany mechanizm limitowania zadłużania gmin ma ujemny wpływ na samodzielność przychodową.
4. Samodzielność dochodowa ma większy wpływ na potencjał inwestycyjny gmin niż samodzielność wydatkowa i przychodowa.

Rozwiązanie problemu badawczego oraz weryfikacja postawionych hipotez wymagała zastosowania zróżnicowanych metod badawczych. W rozprawie wykorzystano: metodę analizy i krytyki źródeł literaturowych, metodę analizy aktów prawnych, metodę analizy opisowej i porównawczej. W analizie poziomu samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego gmin posłużono się miarami statystyki opisowej, a ich zależności – analizą liniowej regresji wielorakiej.

Przeprowadzona w rozprawie analiza zależności, występującej między samodzielnością finansową a potencjałem inwestycyjnym gmin w Polsce, jest osadzona w teorii i dotychczasowym dorobku nauki o finansach. Punktem wyjścia do oceny

wpływu samodzielności finansowej na potencjał inwestycyjny gmin było usystematyzowanie determinant tej samodzielności i potencjału inwestycyjnego. W dalszej kolejności dokonano wyboru najistotniejszych z nich i ich kwantyfikacji, tak by była możliwa ocena poziomu samodzielności finansowej (w aspekcie: dochodowym, wydatkowym i przychodowym) i potencjału inwestycyjnego. Następnie została przeprowadzona analiza liniowej regresji wielorakiej kształtowania potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce. Pozwoliła ona na ustalenie wpływu zdefiniowanych determinant (w tym poszczególnych aspektów samodzielności finansowej) na potencjał inwestycyjny gmin w Polsce.

Podmiotem empirycznym badania było 2 478 gmin w Polsce¹⁰, z których odrębnie analizowano poszczególne rodzaje, tj. gminy: miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie i miasta na prawach powiatu, ze względu na ich specyfikę. Zakres przedmiotowy badania obejmował dane budżetowe, które oddziałują na samodzielność finansową i potencjał inwestycyjny gmin. Do oceny zróżnicowania poziomu samodzielności i potencjału gmin wykorzystano następujące miary statystyczne: wskaźnik minimum i maksimum, miary położenia rozkładu – kwartyle, średnią arytmetyczną oraz miary zróżnicowania rozkładu – odchylenie standardowe, współczynnik zmienności. Do oceny zależności między samodzielnością finansową a potencjałem inwestycyjnym gmin zastosowano analizę liniowej regresji wielorakiej, która umożliwia ilościowe ujęcie związków między wieloma zmiennymi niezależnymi (objaśniającymi) a zmienną zależną (kryterialną, objaśnianą). Użycie tej metody wymagało oprogramowania komputerowego do statystycznej analizy danych – SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

W rozprawie przede wszystkim wykorzystano: dane statystyczne pochodzące z rocznych sprawozdań z wykonania budżetów gmin gromadzone w zbiorach sprawozdawczości budżetowej Ministerstwa Finansów (MF), dane dotyczące wpłat subwencji równoważącej pochodzące z zasobów MF i dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

Ocena poziomu samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego została przeprowadzona za lata 2006-2016¹¹, natomiast analiza liniowej regresji wielorakiej z wykorzystaniem danych za rok 2016 jako ostatniego roku, dla którego są dostępne dane budżetowe gmin.

Układ rozprawy podporządkowano: problemowi badawczemu, celom pracy oraz sformułowanym hipotezom badawczym. Praca została podzielona na sześć rozdziałów. Pierwszy rozdział poświęcono ustrukturyzowaniu problematyki samodzielności finansowej JST. W rozdziale tym zdefiniowano samodzielność finansową i jej elementy składowe, odniesiono się także do koncepcji teoretycznych (teorii ekonomicznych), w których w sposób bezpośredni lub pośredni jest poruszana problematyka samodzielności finansowej JST. Usystematyzowano w nim równocześnie determinanty samodzielności finansowej, wskazując najważniejsze z nich. Przedstawiono

¹⁰ W latach 2010-2014 badanie objęło 2 479 gmin.

¹¹ Jeżeli było niemożliwe dokonanie analizy we wskazanym okresie, każdorazowo odnotowywano ten fakt, podając przyczynę.

granice przyznawania JST swobody działania w zakresie finansowym, skupiając się na kwestiach prawnych i ekonomicznych.

Treścią rozdziału drugiego uczyniono analizę uwarunkowań systemowych (determinant) samodzielności finansowej gmin w Polsce na tle wybranych rozwiązań obowiązujących w krajach UE, sprzyjających wyższemu poziomowi samodzielności finansowej podstawowych JST. Zaprezentowano w nim zarówno uwarunkowania odnoszące się do kształtowania systemu dochodów, wydatków, jak i swobody pozyskiwania przychodów zwrotnych.

Trzecią część książki poświęcono analizie specyfiki inwestycji gminnych i działalności inwestycyjnej gmin, a zarazem usystematyzowaniu pojęciowemu potencjału finansowego i inwestycyjnego oraz czynników wpływających na potencjał inwestycyjny. Jednocześnie podjęto próbę określenia związku, w aspekcie teoretycznym, między samodzielnością finansową a potencjałem inwestycyjnym.

W rozdziale czwartym dokonano przeglądu metod pomiaru samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego wykorzystywanych w literaturze zagranicznej i krajowej, jak również problemów związanych z pomiarem obu kategorii. Rozdział kończy autorska propozycja metodologii pomiaru obu analizowanych zjawisk, a także zależności występującej pomiędzy nimi.

Rozdział piąty objął pogłębioną analizę poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce oraz wpływu samodzielności finansowej na potencjał inwestycyjny podstawowych JST w rozróżnieniu na poszczególne rodzaje gmin. W rozdziale tym zaprezentowano także wyniki badania przeprowadzonego na kwestionariuszu badawczym wśród skarbników gmin w Polsce¹². Badania empiryczne o charakterze jakościowym były uzupełnieniem wyników badań zrealizowanych z zastosowaniem danych statystycznych.

Natomiast w rozdziale szóstym zostały przedstawione rekomendacje dotyczące systemu dochodów oraz zadań gmin mających odzwierciedlenie w ich wydatkach budżetowych, jak również systemu limitowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania. Ich wdrożenie powinno doprowadzić do podwyższenia poziomu potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce dzięki zwiększeniu poziomu ich samodzielności finansowej. Propozycje te zastosowano nie tylko do pożądaných zmian w sferze regulacji prawnych (systemowych), ale zarazem działań władzy lokalnej w sferze: ekonomicznej, organizacyjnej i społecznej, aby było możliwe podwyższenie potencjału inwestycyjnego gmin.

Rozprawę zamyka zakończenie, w którym odniesiono się do: problemu, celów i hipotez badawczych oraz skonstruowano wnioski końcowe, będące podstawą dalszych badań. Złożoność podjętej tematyki, zwłaszcza w kontekście toczącej się dyskusji na temat niskiego poziomu samodzielności finansowej i ograniczeń w procesie budowania potencjału inwestycyjnego gmin, jako JST w najszerszym stopniu

¹² Badanie zostało przeprowadzone wśród 160 celowo dobranych gmin w Polsce. Kryterium wyboru był średni poziom wskaźnika dochodów podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca z lat 2013-2015.

odpowiedzialnych za dostawę dóbr i usług publicznych o charakterze lokalnym, sprawia, że zapewne będzie ona kontynuowana.

Autorka wyraża nadzieję, że przedstawione przez nią propozycje i wnioski będą stanowiły wkład w dyskusję sprzyjającą zwiększeniu poziomu samodzielności finansowej gmin w Polsce i uczynieniu z władzy lokalnej rzeczywistych gospodarzy efektywnie i racjonalnie prowadzących politykę finansową na swoim terenie. Proponowane zmiany powinny przyczynić się do zwiększenia poziomu potencjału inwestycyjnego gmin, który mógłby być wykorzystywany do realizacji przemysłowej, długofalowej polityki inwestycyjnej służącej rozwojowi wspólnot samorządowych i zwiększaniu zakresu oraz poprawie jakości dostarczanych dóbr i usług publicznych na szczeblu lokalnym, a w konsekwencji poprawie jakości życia mieszkańców.

W tym miejscu autorka pragnie podziękować recenzentom książki – Pani Profesor Beacie Zofii Filipiak z Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Pani Profesor Marii Jastrzębskiej z Uniwersytetu Gdańskiego za każde uwagi, sugestie i wskazówki merytoryczne, które wpłynęły na jej ostateczny kształt. Wyrazy podziękowania kieruje także do Pani Profesor Marzanny Poniatowicz za stałą mobilizację, pomoc i wszelkie, zgłoszone, cenne uwagi merytoryczne.

ROZDZIAŁ I

ISTOTA, DETERMINANTY I GRANICE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1. Samodzielność jako immanentna cecha samorządu terytorialnego

Z definicji samorządu terytorialnego, koncepcji i modeli jego funkcjonowania można wywnioskować, iż samorząd ten jest formą przekazywania kompetencji, zadań i środków finansowych na ich realizację na niższe szczeble rządzenia (administracji). Samorząd jest formą decentralizacji administracji publicznej. Decentralizacja to pojęcie niejednoznaczne, rozpatrywane w połączeniu z takimi pojęciami, jak: centralizacja, dekoncentracja czy delegacja i autonomia. Można mówić o decentralizacji terytorialnej i rzeczowej.

Przez decentralizację terytorialną rozumie się proces lub sytuację przeniesienia uprawnień i odpowiedzialności z rządu centralnego na samorząd terytorialny. Można ją także zdefiniować jako: „prawem chronione, trwałe przekazanie podmiotom administracji lokalnej kompetencji w realizacji zadań wraz z odpowiednimi środkami finansowymi, które wcześniej realizowały instytucje administracji centralnej”¹³. W opinii Regulskiego: „decentralizacja to przekazywanie władzy i środków pomiędzy autonomiczne jednostki”¹⁴. Pojęcia decentralizacji używa się również do: „wyznaczenia przez normy prawne organowi niższemu pewnej samodzielności w wykonywaniu oznaczonych zadań, z jednoczesnym określeniem zakresu środków ingerencji w tę sferę przez organ nadrzędny”¹⁵. Jak podkreśla W. Miemiec: „decentralizacja jest określana jako system organizacyjny administracji, w którym podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, realizowane samodzielnie”¹⁶. Innymi słowy, decentralizacja jest oparta na: „prawnym zabezpieczeniu organom niższych

¹³ L. Jańczuk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013, s. 60.

¹⁴ J. Regulski, *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, Materiały Szkoleniowe RAP, z. nr 1, Warszawa 1999, s. 19.

¹⁵ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2003, s. 21.

¹⁶ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 381.

stopni w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych”¹⁷.

Jak zauważył J. P. Tarno: „Mimo występujących różnic w poglądach na wiele kwestii, doktryna była zgodna, co do dwóch elementów składających się na istotę samorządu. Były nimi: wykonywanie administracji państwowej i decentralizacja tej administracji. Ten pierwszy element określał materialną treść samorządu i przesądzał o sposobie sprawowania władzy przez organy samorządowe (na zasadzie władztwa administracyjnego). Ten drugi element natury strukturalnej – przesądzał o niezawisłości i samodzielności jednostek samorządowych”¹⁸.

W istotę samorządu terytorialnego jest zatem wpisana zasada samodzielności jako jej immanentna cecha. W przekonaniu K. Beer-Tóth, samodzielność JST jest częstym przedmiotem dyskusji naukowej, ale nie została ona wyjaśniona w sposób jednoznaczny¹⁹. Podobne stanowisko prezentuje G.L. Clark, który stwierdził, że większość teoretyków pisze i umiejscawia swoje rozważania w pewnych ramach prawnych, wyznaczających zakres samodzielności lokalnej, jednak nie podejmując się jej zdefiniowania²⁰. Jednocześnie konstatując, że przez samodzielność można rozumieć pewien rodzaj wolności JST w zakresie zarządzania swoimi sprawami w sposób częściowo niezależny od władzy centralnej.

Znaczenie samodzielności podkreśla wielu autorów, definiując samorząd terytorialny²¹. Jej istota została dostrzeżona dzięki ustaleniu jej ochrony w przepisach prawa na szczeblu poszczególnych państw (np.: we Francji, w Hiszpanii, Niemczech, Grecji, Rumunii, Portugalii czy w Polsce²²), ale także w *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* (EKSL), w której przewidziano ochronę prawną JST (*legal protection of local self-government*). Zgodnie z art. 11 EKSL: „społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej, w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym”. Analogicznie zapisy, odnoszące się do JST na poziomie ponadlokalnym, można odnaleźć w *Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego* (EKSR).

Samodzielność JST jest warunkiem koniecznym do należytego, sprawnego i efektywnego realizowania zadań we współczesnych państwach. Wprowadzanie nadregulacji jest w tym przypadku elementem, który utrudnia, a często uniemożliwia właściwe działanie JST, osłabia ich pozycję i w zasadzie pozbawia sensu ich tworzenia i działania.

¹⁷ D. Feszler, *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „ZS WSH Zarządzanie”, 2014, nr 1, s. 297.

¹⁸ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2006, nr 4, s. 76.

¹⁹ K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy in Theory and Practice*, Fibourg 2009, s. 31.

²⁰ G.L. Clark, *A Theory of Local Autonomy*, Annals of the Association of American Geographers, 1984, vol. 74, Issue 2, s. 196.

²¹ Należą do nich: E. Ochendowski, J. Panejko, Z. Leoński, K. Piotrowska-Marczak i inni.

²² Artykuł 165 *Konstytucji RP* stanowi, iż: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

Istota samodzielności JST polega na tym, iż w ramach obowiązującego porządku prawnego we własnym zakresie, bez dyktatu zewnętrznego, mogą decydować o: swoich sprawach, wykorzystaniu mienia komunalnego, warunkach i sposobie wykorzystania obiektów publicznych, zagospodarowaniu przestrzennym, wielkości i zakresie realizowanych inwestycji, kolejności, sposobach i środkach ich realizacji. Należy podkreślić, że tak definiowana samodzielność nie wyklucza nadzoru nad działalnością JST w zakresie przewidzianym przepisami prawa²³.

Ideę współczesnego rozumienia samodzielności (samorządności) wspólnot samorządowych należy wywodzić z lat dwudziestych i poglądów prezentowanych m.in. przez G. Jellinka, który upatrywał istoty samorządności w angielskim słowie *self-government*, tłumaczonym jako samodzielny zarząd gmin uwolnionych od wpływu państwa²⁴. Uniezależnienie się od wpływów państwowych wiązało się z przejęciem przez JST kompetencji do zarządzania sprawami lokalnymi. Władze samorządowe były niezależne, gdyż podlegały jedynie obowiązującemu prawu, natomiast nie zależały od władz państwowych²⁵.

U podstaw powoływania współczesnych JST, odpowiedzialnych za realizację znacznej części zadań publicznych, zatem leży przypisanie im konkretnego poziomu samodzielności, w literaturze anglojęzycznej określanej mianem autonomii²⁶. Przez pojęcie samodzielności można rozumieć: niezależność, wolność, indywidualność czy też możliwość lub realną zdolność decydowania o sobie. Samodzielny to także: niepotrzebujący niczyjej pomocy, nieulegający cudzym wpływom bądź niepodlegający niczyjej władzy, niezawisły, niepodległy²⁷. Jak pisał E. Kant, samodzielność to niezależność woli i działania jednostki od „obcego kierownictwa”, której przeciwieństwem jest poddaństwo i zależność²⁸. L. Pratchett uważa samodzielność za kategorię wieloaspektową, przyjmując, że jest to: wolność jednostek samorządu od ingerencji władzy centralnej (*freedom from central interference*), swoboda

²³ Por. M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 30-32.

²⁴ E. Feret, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] *Prawo naszych sąsiadów. Tom I. Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, s. 127, <http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/polsko-ukrainski-klub-konstytucjonalistow/publikacje-do-pobrania/4630,konstytucyjne-podstawy-budowania-i-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego-w-polsce-i-na-ukrainie-dobre-praktyki-pdf.html> (data dostępu: 11.11.2014).

²⁵ Ibidem.

²⁶ Samodzielność i autonomia nie są pojęciami tożsamymi. Autonomia oznacza wyższy stopień niezależności od samodzielności. Szersze wyjaśnienie w tym zakresie zostanie zaprezentowane w dalszej części książki.

²⁷ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 13.

²⁸ J. Ödalen, *A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy*, Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition, 29.08.2013-01.09.2013, Chicago, Illinois, http://www.academia.edu/4174425/A_Normative_Theory_of_Local_Government_Connecting_Individual_Autonomy_and_Local_Self-Determination_with_Democracy (data dostępu: 03.11.2014).

w podejmowaniu decyzji w zakresie realizacji celów/rezultatów (*freedom to effect particular outcomes*) oraz tożsamość lokalna (*reflection of local identity*)²⁹.

Natomiast L. Garlicki i B. Dolnicki zwracają uwagę wyłącznie na pierwszy z wymienionych aspektów. B. Dolnicki definiuje samodzielność jako stan względnej niezależności JST od władz państwowych³⁰. Według L. Garlickiego, zaś samodzielność JST jest ich niezależnością od administracji rządowej, umożliwiającą realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalnych. Głównie samodzielność ta przejawia się w³¹:

- powierzeniu JST wyłączności w realizowaniu określonych zadań (tzw. zadań własnych);
- nadaniu JST odrębnej struktury organizacyjnej;
- nadaniu JST osobowości prawnej i przyznaniu prawa własności lokalnych składników majątku publicznego;
- zapewnieniu samodzielności budżetowo-finansowej;
- ograniczeniu ingerencji władzy centralnej wyłącznie do procedur nadzorczych;
- zagwarantowaniu sądowej ochrony praw i interesów.

Rozpatrywana samodzielność nie ma charakteru absolutnego, ale ma charakter względny, bowiem JST działają w ramach większych jednostek – państw, których zadania wykonują, stąd muszą pozostawać w określonym zakresie pod ich nadzorem³². W jakim zatem zakresie można rozpatrywać samodzielność JST, które nie są autonomicznym podmiotem funkcjonującym odrębnie od zorganizowanych jednostek państwowych? To organizacje państwowe wyznaczają zakres ich działania i odpowiedzialności, jak również źródła finansowania. W drodze przepisów prawnych wyznaczają także sposób oraz zakres kontroli nad ich funkcjonowaniem, a tworząc określony porządek prawny, decydują o umiejscowieniu samorządu terytorialnego w systemie realizacji zadań publicznych³³. Państwo, wyposażając JST w określone instrumenty, wyznacza również granice ich działalności rozwojowej. Stąd też w odniesieniu do JST nie można w pełni rozpatrywać przytoczonych encyklopedycznych czy słownikowych definicji samodzielności.

²⁹ L. Pratchett, *Local autonomy, local democracy and the 'New Localism'*, „Political Studies”, 2004, vol. 52, s. 358.

³⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 28.

³¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1999.

³² Por. K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit., s. 31; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny”, 2002, nr 3, s. 6; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, „Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2010, nr 81, s. 137; J. P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2002, s. 19; B. Z. Filipiak, M. Dylewski, *Źródła dochodów własnych samorządu województwa w świetle ich samodzielności dochodowej na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L, 1, s. 341.

³³ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2012, s. 16-17.

Jednak trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że JST nie są samodzielne. W istotę samorządu terytorialnego jest wpisana, jak już zauważono, zasada samodzielności³⁴. Celem podkreślenia tego faktu, warto przytoczyć konstatację A. Wiktorowskiej, która zauważa, że: „W jakikolwiek sposób nie próbowalibyśmy definiować samorządu terytorialnego, to zawsze u podstaw tej definicji leży pogląd – utrwalony także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – głoszący, że istotą samorządu terytorialnego jest jego samodzielność. Przy czym pojęcie samodzielności jawi się tu albo jako zasada prawna, albo wartość aksjologiczna – postulat czyli cel, do którego powinno dążyć tak ustawodawstwo konstytucyjne, jak i ustawodawstwo zwykłe”³⁵.

Samodzielności tej nie można utożsamiać z autonomią, choć w niektórych krajach dąży się do wyodrębnienia jednostek na różnych szczeblach charakteryzujących się bardzo dużym poziomem autonomii, czego przykładem może być Hiszpania i jej regiony autonomiczne. O samodzielności JST można mówić, gdy w pewnym zakresie jest utrzymywana niezależność organów JST od organów rządowych, a władza samorządowa może swobodnie ustalać hierarchię i zakres zadań własnych, a zatem wpływać na wielkość i strukturę swoich wydatków, lecz uwzględniając poziom uzyskiwanych dochodów³⁶. Jednostki dysponują samodzielnością w zakresie określonym jednak przez władzę centralną. Ich znaczenie i rola jest uzależniona od państwa i zadań przydzielonych im ustawowo. Autonomia w porównaniu z samodzielnością oznacza wyższy poziom niezależności JST od państwa lub też całkowitą niezależność³⁷. O autonomii trudno jest mówić w państwach unitarnych, w których obowiązuje jednolitość rozwiązań prawnych i organizacyjnych, a swoboda w zakresie kształtowania aktów prawa miejscowego jest ograniczona w różny sposób. Inne rozwiązania mogą występować w krajach o złożonej strukturze organizacyjnej (krajach federalnych i regionalnych), w których prawo krajowe wyznacza jedynie ramy funkcjonowania JST, natomiast to same jednostki w znacznym stopniu kreują rozwiązania instytucjonalne swego funkcjonowania. Mają one zdecydowanie większą swobodę działalności niż tego typu jednostki funkcjonujące w krajach unitarnych, ale i tak nie można o nich powiedzieć, że są autonomiczne. Niektóre z nich mogą mieć przyznane specjalne uprawnienia za względu na określone uwarunkowania, np.: historyczne, etniczne, kulturowe. Jednostki, które można nazwać autonomicznymi,

³⁴ Por. L. Pratchett, *Towards a separation of local autonomy and local democracy*, ECPR joint sessions of workshops Grenoble, 6-11 April, 2001; E. Feret, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, J. Połuszny, W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, Rzeszów – Przemyśl 2013, s. 126 i nast.

³⁵ M. Kosek-Wojnar, *Identyfikacja obszarów ryzyka w świetle celów działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008, nr 778, s. 27.

³⁶ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 28-29.

³⁷ Por. P. Felis, *The Financial Independence of Self-local Government Units in the Acquisition of Sources to Finance Their Activities – The challenges for Self-government Theory and Practis*, „JMFS Journal of Management and Financial Sciences”, 2011, vol. IV, Issue 6, s. 41-62.

mają swobodę w zakresie sprawowania władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Tego typu jednostki są np.: w Niemczech czy Austrii, a poza UE: w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Australii albo Nowej Zelandii.

Samodzielność nie tylko wiąże się z formalnym zapisem szerokich kompetencji JST, lecz również z zagwarantowaniem im materialnych podstaw korzystania z przyznanych kompetencji³⁸. W literaturze przedmiotu wskazuje się warunki niezbędne do zapewnienia samodzielności JST. Zalicza się do nich: zapewnienie JST osobowości prawnej, powierzenie jej majątku komunalnego, konstytucyjne zagwarantowanie dochodów publicznych, w tym zwłaszcza własnych dochodów podatkowych³⁹.

Samodzielność może być rozpatrywana w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Pierwszy z nich łączy się z ustaleniem wzajemnych relacji: między władzą centralną a instytucjami samorządowymi, pomiędzy JST poszczególnych szczebli, a zarazem pomiędzy podmiotami tworzącymi wewnętrzną strukturę danej JST. W tym ujęciu samodzielność JST oznacza swobodę działania i niezależność władzy samorządowej od ingerencji zewnętrznych podmiotów w granicach określonych prawem. W aspekcie przedmiotowym samodzielność jest analizowana w odniesieniu do poszczególnych obszarów działalności JST, tj.: prawnej, organizacyjnej, politycznej, ekonomicznej. Jednakże w praktyce trudno jest oddzielić od siebie wymienione płaszczyzny, ponieważ pozostają one ze sobą w powiązaniu i uzupełniają się wzajemnie⁴⁰.

Zakres i poziom samodzielności jest kształtowany przez wiele czynników, wśród których można wyróżnić te, które wpływają na konstrukcję zadań i system dochodów (uwarunkowania systemowe), jak również te, które warunkują system zadań i dochodów (krajowe i miejscowe warunki społeczno-gospodarcze). Można także uwarunkowania te podzielić na: systemowe, ekonomiczne, społeczne, polityczne i prawne⁴¹. Ich charakterystyka została zaprezentowana w tabeli 1.1.

Uwzględniając fakt, że samodzielność ma charakter złożony, jest pojęciem wieloaspektowym, może być ona rozpatrywana w różnych ujęciach. Samodzielność można rozpatrywać w ujęciu: prawnym, kompetencyjnym lub zadaniowo-kompetencyjnym, organizacyjnym, finansowym, socjologicznym, politycznym⁴². Najczęściej w literaturze przedmiotu samodzielność jest analizowana w aspekcie⁴³:

³⁸ P. Chadała, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2002, Sectio H, vol. XXXVI, s. 228.

³⁹ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 65.

⁴⁰ L. Patrzalek, *Dług po dektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 682, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 76, 2011, s. 185 i nast.

⁴¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 29.

⁴² B. Filipiak, M. Dylewski, *Źródła dochodów własnych samorządu województwa...*, op. cit.

⁴³ Por. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Muncipium S.A., Warszawa 2004, s. 130-131; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Muncipium S.A., Warszawa 2011, s. 98; J. Jańczyk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013; B. Filipiak-Dylewska,

- politycznym,
- organizacyjnym,
- gospodarczym,
- prawnym,
- finansowym⁴⁴.

Tabela 1.1. Uwarunkowania samodzielności JST

Rodzaj uwarunkowania	Wyjaśnienie	Przykłady uwarunkowań
Systemowe	Wynikają z ogólnospołecznych zamierzeń w zakresie organizacji bytu społecznego, w tym z procesów gospodarowania.	system gospodarczy, okres i stadium transformacji ustrojowej
Ekonomiczne	Są związane z kształtem i charakterem procesów gospodarczych.	poziom rozwoju gospodarczego kraju, struktura własnościowa, stopień prywatyzacji i mechanizmów rynkowych, działalność społeczno-gospodarcza państwa, w tym stan finansów publicznych, terytorialne zróżnicowanie w poziomie rozwoju gospodarczego, struktura własnościowa, rzeczowa i podmiotowa gospodarki samorządu terytorialnego
Społeczne	Są konsekwencją zaszłości historycznych.	stopień rozwoju więzi międzyludzkich, poczucie przynależności do społeczności lokalnej, rozwój demokracji, poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, poziom urbanizacji
Polityczne	Wyrażają się w procesach decentralizacji i demokratyzacji kraju oraz w stosunkach panujących między władzą centralną a samorządem terytorialnym.	zmiany rządowe, działania środowiskowe i lokalne grupy nacisku
Prawne	Odnoszą się do wyznaczenia granic prawnych niezależności JST.	regulacje prawne w zakresie konstrukcji samorządu, zakres kontroli JST, wyposażenie w instrumenty rozwojowe i źródła dochodów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 29.

Przez samodzielność polityczną rozumie się prawo wspólnot samorządowych do podejmowania decyzji w drodze głosowania powszechnego lub za pośrednictwem organów swojej władzy wybranych w drodze wyborów. To władza samorządowa ma prawo i obowiązek jak najlepszej realizacji zadań, respektując prawo społeczności lokalnych i regionalnych do opiniowania działań podejmowanych przez te władze w drodze referendum czy też konsultacji społecznych. Ważnym przejawem samodzielności politycznej w kontekście tematu niniejszego opracowania jest możliwość

Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 120.

⁴⁴ Można różnie klasyfikować te ujęcia, wyróżniając: samodzielność organizacyjną (ustrojową), administracyjną, majątkową, finansową, zadaniową.

podjęcia prawa do samoopodatkowania się mieszkańców przez społeczność lokalną, tworząc fundusz na realizację konkretnych działań ważnych z punktu widzenia danej społeczności bądź wprowadzania określonych rodzajów podatków przez władzę samorządową.

Samodzielność można także rozpatrywać w ujęciu organizacyjnym. Oznacza ona możliwość swobodnej organizacji realizacji zadań przez JST. Pamiętając jednak o granicach samodzielności JST przy podejmowaniu decyzji o formie prowadzenia określonej działalności, muszą uwzględniać formy przewidziane prawem. Prawem, dotyczącym tego rodzaju samodzielności, jest również swoboda tworzenia własnych organów i obsadzania stanowisk.

Ze względu na możliwość pozyskiwania środków na finansowanie działalności jest wyodrębniana samodzielność gospodarcza. Powinna ona być analizowana odrębnie w odniesieniu do działalności w sferze użyteczności publicznej i poza nią. W części krajów europejskich tego typu samodzielności nie ma w stosunku do działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej w ogóle albo do określonych rodzajów JST. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że danie pełnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej mogłoby sprawić, że JST, wykorzystując swoje uprawnienia, mogłyby zakłócić mechanizm wolnorynkowy, a jednocześnie możliwość pozyskania w ten sposób środków finansowych albo efektywnego zastosowania mienia komunalnego. Ponadto, JST mogą uczestniczyć w przedsięwzięciach gospodarczych.

Niektórzy autorzy podkreślają także, że samodzielność można rozpatrywać w ujęciu prawnym⁴⁵. Samodzielność prawna wynika z nadania JST osobowości prawnej, co jest związane z ich niezależnością i możliwościami stanowienia o własnych sprawach. Jest również konsekwencją wyodrębnienia samorządu w systemie władzy publicznej, wyrazem upodmiotowienia społeczności lokalnych, które stają się podmiotami praw i obowiązków. Jednostki samorządu są uprawnione do podejmowania czynności o charakterze cywilnoprawnym. Mają prawo do: posiadania własnego majątku, możliwości zarządzania nim w sposób samodzielny oraz zaciągania zobowiązań. Będąc jednostkami posiadającymi osobowość prawną, są podmiotami praw i obowiązków zarówno w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego. Przysługują im zarazem prawa własności i inne prawa majątkowe. Wspólnie tworzą one majątek JST. Ten rodzaj samodzielności jest szczególnie istotny z punktu widzenia konieczności ustanowienia odrębności majątkowej, budżetu jednostki samorządu czy też administracji.

Jednocześnie elementy te znaczące są z racji samodzielności finansowej i możliwości rozwoju JST.

Ostatnim, wskazanym aspektem samodzielności, odnoszącym się do działania JST, jest samodzielność finansowa, której pogłębioną analizę definicyjną zaprezentowano w kolejnej części rozdziału.

⁴⁵ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu...*, op. cit., s. 15.

1.2. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu teoretycznym

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że prawdziwa samodzielność lokalna nie może istnieć bez jej wymiaru finansowego. Jest on związany z przeniesieniem uprawnień, dotyczących zasobów finansowych i swobody dysponowania nimi, z poziomu centralnego na lokalny. Według M. Onofrei, nieprzeniesienie tych uprawnień na szczebel samorządowy uniemożliwia realizację lokalnych interesów, co jest istotą decentralizacji⁴⁶. Niewątpliwie, nie można mówić o samodzielności finansowej JST, dopóki władze lokalne nie otrzymują odpowiednich środków finansowych na realizację przypisanych im zadań. Można uznać, że aspekt finansowy jest najważniejszym komponentem samodzielności JST, który ma wpływ na zdolność podejmowania decyzji przez władze lokalne⁴⁷. A. Sauviat stwierdza, że samodzielność finansowa jest jednym z podstawowych warunków rzeczywistej wolności zarządzania i wymaga od państwa zagwarantowania stabilności, a także wystarczających zasobów, które pozwolą władzom lokalnym na pełne korzystanie z przyznanych kompetencji⁴⁸.

Samodzielność finansowa JST obejmuje również odrębną instytucję i zasadę finansów publicznych⁴⁹. Jak już wspomniano, wyodrębnienie lokalnej gospodarki budżetowej wynika z faktu przeniesienia na organy władzy samorządowej odpowiedzialności za realizację powierzonych im zadań⁵⁰. Wyodrębnienie organizacyjne i prawne JST stanowi podstawę do określenia zakresu samodzielności finansowej. Zakres ten jest uzależniony od możliwości samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie pozyskiwania dochodów i finansowania wykonywanych zadań publicznych, przypisanych organom władzy JST na mocy prawa. Przegląd literatury poświęconej problematyce samodzielności finansowej JST pozwala skonstatować, iż jest ona rozpatrywana i oceniana na wielu płaszczyznach, a mianowicie: politycznej, ekonomicznej, prawnej i prakseologicznej.

O konieczności „dostatecznego uposażenia finansowego” JST pisał już M. Jarozyński w 1936 roku, zaznaczając, że jest to najważniejszy czynnik samodzielności

⁴⁶ M. Onofrei, *Administrație publică. Fundamente științifice și bune practici*, Alexandru Ioan Cuza University Publishing, Iași 2007, s. 75.

⁴⁷ Gh. Voinea, *Finanțe locale*, Junimea Publishing House, Iași 2008, s. 47.

⁴⁸ A. Sauviat, 'L'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Europe. Approche théorique', (in:) *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits?*, H. Pauliat (ed.), Presses Universitaires de Limoges, Limoges 2004, s. 170-178. Por. *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe: une source potentielle de conflits*, H. Pauliat (ed.), EUROPA [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer et al.], PULIM. Presses Universitaires de Limoges, Limoges 2004, s. 174.

⁴⁹ M. Łyszkiewicz, *Znaczenie samodzielności dochodowej*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, INFORLEX.PL, 2013, nr 7, s. 18.

⁵⁰ J. Gibson, R. Betley, *Trends in Financing European Local Governments*, [in:] *Financing European Local Governments*, Frank Cass, London 1993.

w ogóle⁵¹. Jak podkreśla E. Markowska-Bzducha, trudno nie zgodzić się z takim poglądem, bowiem żadne gwarancje prawne samodzielności JST nie będą skuteczne bez finansowego ich zabezpieczenia⁵². Samodzielność finansowa ma kluczowe znaczenie w procesie kształtowania właściwego systemu finansów lokalnych. Samodzielność ta nie jest kategorią stałą i niezmienną⁵³. E. Chojna-Duch jako podstawowe atrybuty samodzielności finansowej JST wymienia posiadanie przez te jednostki własnego mienia oraz środków finansowych w ramach „samodzielnych budżetów”⁵⁴.

Pojęcie samodzielności finansowej nie jest przy tym definiowane jednoznacznie⁵⁵. Poszczególni autorzy kładą nacisk na różnorodne elementy i przejawy samodzielności finansowej⁵⁶. Wynika to z różnych podstaw odniesienia i czynników, które bierze się pod uwagę, definiując to pojęcie⁵⁷. Samodzielność finansowa jest także określana mianem samodzielności ekonomicznej⁵⁸, natomiast w literaturze anglojęzycznej *financial autonomy*⁵⁹. Autorzy, zajmujący się analizowaną tematyką, również używają określenia *fiscal autonomy*, przez który rozumieją przypisanie JST określonego poziomu władztwa decyzyjnego dotyczącego zarówno własnych źródeł dochodów, jak i wydatków⁶⁰.

Ogólną definicję samodzielności finansowej przedstawia np. Gh. Voinea. Precyzuje ją jako prawo władz lokalnych do: dysponowania zasobami finansowymi, zarządzania nimi, wykorzystywania do wykonywania obowiązków przewidzianych przez prawo, opracowania budżetu, monitorowania realizacji budżetu⁶¹. B. Weingast i McKimmon, wyjaśniając pojęcie samodzielności finansowej, kładą natomiast nacisk na wyposażenie JST we własne źródła dochodów na finansowanie zdecentralizowanych

⁵¹ Por. M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe*, Samorządowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1936, s. 17.

⁵² E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Wydawnictwo Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2005, s. 16.

⁵³ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek...*, op. cit., s. 102.

⁵⁴ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansów. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2003, s. 178. Por. N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s. 12.

⁵⁵ Por. A. Sauviat, *‘L'autonomie financière et fiscale des...’*, op. cit., s. 170-178.

⁵⁶ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001, s. 38.

⁵⁷ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, op. cit.

⁵⁸ Por. J. Heller, E. Farelnik, *Finanse i samodzielność ekonomiczna a ustroj samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2013, nr 2(52), s. 82-83.

⁵⁹ Por. K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit.; L. Oulasvirta, M. Turala, *Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments*, „International Review of Administrative Sciences”, 2009, vol. 75 (2); E. Cigu, *An approach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge society*, „Journal of Public Administration. Finance and Law”, 2014, Issue 6.

⁶⁰ J. Bröthaler, M. Getzner, *Fiscal Autonomy and Total Government Expenditure: An Austrian Case-study*, International Atlantic Economic Society, 2011, vol. 17, s. 137.

⁶¹ Gh. Voinea, *Finanțe locale*, op. cit., s. 45.

zadań. Uważają, że wielkość tych dochodów determinuje możliwość realizacji lokalnych wydatków publicznych, a zwiększanie samodzielności finansowej JST dokonuje się dzięki podwyższeniu i zapewnieniu stabilności własnych źródeł dochodów⁶². Przegląd wybranych definicji samodzielności finansowej został zaprezentowany w tabeli 1.2.

Tabela 1.2. Przegląd wybranych definicji samodzielności finansowej

Autor	Definicja
A. Borodo	Prawo niezależnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi – w granicach określonych przez ustawy – celem realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe).
K. Brzozowska, M. Gorzałkowska -Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska	Jest ściśle związana z uprawnieniami do otrzymywania własnych dochodów oraz swobodnego ich wydatkowania.
G. Davulis, K. Peleckis, N. Slavinskaitė	Przejaw decentralizacji fiskalnej. Rozumie się przez nią wyposażenie JST w środki finansowe umożliwiające im spełnianie przypisanych funkcji.
A. Drwiłło, J. Gliniecka	Jej pojęcie wywodzi się z filozofii nakazującej zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego takiego poziomu dochodów, który umożliwia realizację powierzonych im zadań, a jednocześnie pozostawia swobodę w kształtowaniu wydatków i tworzy odpowiednie gwarancje formalne i proceduralne.
M. Dylewski	Zapewnienie JST dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych, pozostawienie im swobody w kształtowaniu wydatków w granicach ram prawnych oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie. Samodzielność finansowa to także odpowiedzialność za finansowe skutki podejmowanych decyzji jako najistotniejsza część zagadnienia związanego z samodzielnością finansową.
Z. Gilowska	Prawo samorządu do posiadania środków finansowych wystarczających do realizacji zadań samorządu oraz zobowiązanie państwa do zapewnienia tych środków.
J. Glumińska-Pawlic	Swego rodzaju swoboda zarówno w kształtowaniu źródeł dochodów, jak i ich konstrukcji, autonomia w zadłużaniu się, tworzeniu i realizacji budżetu czy też dowolność w wydatkowaniu środków finansowych, którymi dysponują jednostki samorządu.
E. Kornberger-Sokołowska	W ujęciu szerokim: „prawnie zagwarantowana możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków, niezależnie od tego, czy są to dochody własne, środki transferowane z budżetu państwa (subwencje, udziały w podatkach) czy też przychody budżetowe (kredyty, pożyczki, sprzedaż mienia). W węższym ujęciu – można odnieść tylko do tych publicznych

⁶² B.R Weingast, *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, „Journal of Law, Economics, and Organization”, 1995, vol. 11, no. 1, s. 1-31; R. McKinnon, *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*, [in:] *Macroeconomic Dimensions of Public Finances: Essays in the Honour of Vito Tanzi*, M. Blejer, T. Ter-Minnassian (eds.), Routledge, London 1997, s. 73-93.

	środków finansowych, które samorządy mogą pozyskiwać we własnym zakresie (a więc wyłączyć z nich te środki transferowane z budżetu centralnego, które mają charakter dotacji lub subwencji oraz udziały w podatkach państwowych) i które mogą wykorzystywać do prowadzenia własnej polityki finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego”.
E. Markowska-Bzducha	Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego szerokiego zakresu swobodnego decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców swojego terytorium.
W. Miemiec	Efekt decentralizacji, który dotyczy dwóch, podstawowych aspektów, tj. swobody kształtowania dochodów oraz swobody kształtowania wydatków. Inne jej aspekty to swoboda organów samorządowych w zakresie: konstruowania budżetu, zaciągania kredytów, pożyczek i emisji komunalnych papierów wartościowych, udzielania poręczeń i gwarancji.
W. Misterek	Prawo do suwerennego prowadzenia przez JST gospodarki finansowej w ramach ustalonych przez ustawę zasadniczą, umowy międzynarodowe (np.: EKSL, EKSR) czy ustawy określające zasady i zakres działania samorządu terytorialnego.
S. Owsiak	Zapewnienie możliwości wyłącznego kształtowania wydatków budżetowych oraz możliwości pozostawienia wypracowanych nadwyżek budżetowych na następne lata i przeznaczenia ich na różne cele według własnego uznania. Dla samodzielności kluczowy jest sposób zasilania finansowego.
K. Piotrowska-Marczak	Niezależnie od postaci, w jakiej występuje, musi charakteryzować się swobodą podejmowania decyzji finansowych, odniesionych zarówno do pozyskiwania dochodów, jak i przeznaczania na różne rodzaje wydatków. Nie oznacza ona jednak konieczności tworzenia dochodów, ale swobodę dysponowania nimi nawet wtedy, kiedy pochodzą z budżetu państwa.
A. Sauviat	Jest jednym z podstawowych warunków wolności rzeczywistego zarządzania, aby zagwarantować społeczności lokalnej możliwość korzystania ze zdecentralizowanych kompetencji.
K. Sawicka	Prawo samorządu terytorialnego do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów wyznaczonych w ustawach oraz dysponowania nimi w granicach określonych przez ustawy, celem realizacji prawnie ustalonych zadań. Prawa te urzeczywistniają tzw. władztwo finansowe JST. Istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej JST ma nie tylko wskazanie ich udziału w dochodach publicznych na odpowiednim poziomie, lecz zarazem struktura źródeł tych dochodów.
G. Voinea	Prawo władz lokalnych do: dysponowania zasobami finansowymi, ich wykorzystywania i wypełniania obowiązków przewidzianych przez prawo, tworzenia i realizacji budżetu.
J. Zawora	Wyrażone w ustawie uprawnienie do posiadania wystarczających środków do realizacji zadań, w tym również jako zobowiązania państwa do wyposażenia samorządów w wystarczające środki do realizacji zadań, wśród których powinny dominować dochody własne.

Źródło: K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, J. Korczak (red.), II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 21-22 listopada 2013, s. 289; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów...*, op. cit., s. 139; A. Borodo, *Niektóre współczesne problemy prawne finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 6, s. 6; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 38; Gh. Voinea, *Finanțe*

locale, op. cit., s. 45; M. Dylewski, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach spowolnienia gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 587, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 26, 2010, s. 477; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 441; W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 100, 126; Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 1999, nr 3, s. 53-54; G. Davulis, K. Peleckis, N. Slavinskaitė, *Development of Local Municipality Taxes and Principles of Fiscal Policy in Lithuania*, „American International Journal of Contemporary Research”, 2013, no. 3 (8); E. Cigu, *An approach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge society*, „Journal of Public Administration, Finance and Law”, 2014, Issue 6, s. 45; K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19; W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 15; J. Glumińska-Pawlic, *Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządowe*, C. Kosikowski (red.), Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 47; K. Brzozowska, M. Gorzałkowska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 18; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.

Jak wynika z przytoczonych definicji samodzielności finansowej, ich autorzy zwracają uwagę na dwa podstawowe jej aspekty wskazywane w doktrynie, a mianowicie samodzielność dochodową i wydatkową⁶³. Jedni akcentują głównie stronę dochodową, drudzy wydatkową. Jednak w literaturze podkreśla się, że uprawnienia w zakresie pozyskiwania dochodów i swobodnego ich wydatkowania stanowią warunek konieczny, ale niewystarczający samodzielności finansowej⁶⁴. L. Patrzalek zauważa, że najważniejszym wyróżnikiem tej samodzielności jest zapewnienie adekwatności środków finansowych, w które są wyposażone JST, do wysokości wydatków (wynikających z przypisanych im zadań)⁶⁵. Analizując problematykę samodzielności finansowej, nie można również zapominać o uprawnieniach JST w zakresie

⁶³ W literaturze wyróżnia się samodzielność w zakresie dochodów, wydatków, a także samodzielność tzw. mieszaną. Por. K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne...*, op. cit., s. 19; K. Piotrowska-Marczak, *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych a własność komunalna*, [w:] *Własność komunalna*, T. Wawaka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1991, s. 64. Szerzej: E. Feret, *Samodzielność finansowa jednostek...*, op. cit., s. 128.

⁶⁴ K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, *Gospodarka finansowa...*, op. cit., s. 18.

⁶⁵ L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 49.

zaciągania długu⁶⁶ czy też samodzielności budżetowej, tj. swobody organizacji budżetu⁶⁷.

W literaturze, obok dwóch podstawowych aspektów samodzielności finansowej, tj.: dochodowej i wydatkowej, dodatkowo wyodrębnia się samodzielność proceduralną i przychodową czy mieszaną⁶⁸. Samodzielność dochodową JST można także rozpatrywać ze względu na administrowanie powierzonymi źródłami dochodów podatkowych. Administrowanie oznacza działalność służebną, wykonywaną przez dłuższy czas lub trwale, „polegającą na zawiadywaniu pewnymi dobrami, wartościami, majątkiem”⁶⁹.

Samodzielność finansowa jest nieodzownym atrybutem JST. Z jednej strony rozumie się przez nią prawo do wyposażenia jednostek w środki finansowe pochodzące ze źródeł pozostających w zakresie ich oddziaływania (możliwości prowadzenia własnej polityki podatkowej), z drugiej przyznanie swobody decyzyjnej w zakresie realizacji przypisanych im zadań. Natomiast to powinno wiązać się z nieograniczonym wydatkowaniem środków finansowych pozostających w ich dyspozycji. Oba z wymienionych aspektów są równie ważne, lecz nie są jedyne. Jednocześnie samodzielność finansowa powinna przejawiać się w możliwości podejmowania decyzji w zakresie pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zwrotnych, a zarazem w realizacji własnej gospodarki budżetowej. Jest to zatem pojęcie bardzo złożone i wieloaspektowe.

W literaturze podkreśla się, że samodzielność finansowa ma odmienny zakres i cechy prawne pod względem: gromadzenia dochodów, administrowania nimi

⁶⁶ L. Patrzalek, *Dług podsektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 682, Ekonomiczne Problemy Usług, 2011, nr 76, s. 185 i nast.; L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 66.

⁶⁷ Lokalna samodzielność budżetowa oznacza swobodę jednoczesnego działania po stronie dochodów i wydatków w budżecie, aby uniknąć lub skorygować pionową nierównowagę fiskalną. Wiąże się to ze zdolnością władz lokalnych do dostosowywania poziomu dochodów do wydatków publicznych. Por. A. Guengat, J.M. Uhaldeborde, *Économie et finances locales. In Annuaire 2003 des collectivités locales*, Éditions CNRS, Paris 2003, s. 425-449; G. Gilbert, *L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question?*, IN CAISSE DES DÉPÔTS, 1999; E. Feret, *Samodzielność finansowa...*, op. cit., s. 128.

⁶⁸ Por. P. Felis, *The Financial Independance od Self-local Government Units in the Acquisition of Sources to Finance Their Activiti – The challenges for Self-govenment Theory and Practis*, „JMFS Journal of Managament and Financial Sciences”, 2011, vol. IV, Issue 6, s. 41-62; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 38-55.

⁶⁹ Z. Ofiarski, *Normatywny model źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ograniczenia wynikające z sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 146.

oraz ich wydatkowania⁷⁰. Stąd też w dalszej części książki podjęto próbę systematyzacji pojęciowej samodzielności finansowej w aspekcie dochodowym i wydatkowym.

Przez samodzielność finansową JST nie można rozumieć zakazu jakiejkolwiek ingerencji w ich gospodarkę finansową, w tym również ze strony ustawodawcy. Nie może być ona interpretowana jako całkowita autonomia w zakresie pobierania dochodów i gospodarowania pozyskanymi środkami, ale upoważnia ona do działań w ramach obowiązujących przepisów prawa⁷¹. Wynika to z: „integralności finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych”⁷². W przekonaniu Łyszkiewicza: „istotną rolę w tym zakresie odgrywa zasada prymatu dochodowej strony budżetu nad wydatkami, zgodnie z którą poziom wydatków budżetowych samorządu jest zdeterminowany raczej możliwościami finansowymi niż skalą potrzeb”⁷³. Samodzielność finansowa JST ma charakter ograniczony. Organy JST są samodzielne nie tyle w sferze gospodarowania środkami budżetu, ile w ramach prowadzonej przez nie gospodarki finansowej⁷⁴. Samodzielność polega na kierowaniu się własną wolą w realizacji własnych zadań⁷⁵.

Istota samodzielności finansowej JST sprowadza się do zastosowania odpowiedniego podziału między państwo i JST określonych atrybutów władzy finansowej z wyodrębnionymi JST, jednocześnie powodującego wyzbycie się przez państwo nie tylko określonych źródeł dochodów, ale także możliwości wpływu na ich kształtowanie⁷⁶. Samodzielność ta powinna być połączona z ukształtowaniem właściwej struktury źródeł dochodów i struktury wydatków. W strukturze dochodów powinny dominować dochody własne⁷⁷, natomiast w strukturze wydatków zasadnicze miejsce powinny zajmować wydatki zależne od decyzji władz JST, a nie tzw. wydatki sztywne.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć próby opisowego ujęcia zależności między poszczególnymi kategoriami dochodów i wydatków (i ich dominacji) a po-

⁷⁰ T. Dębowska-Romanowska, *Zasady podziału dochodów pomiędzy państwo i samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo finansowe*, W. Wójtowicz (red.), Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1997, s. 101.

⁷¹ M. Łyszkiewicz, *Znaczenie samodzielności dochodowej*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/gso7k19-20.pdf (data dostępu: 19.01.2017).

⁷² K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 52.

⁷³ M. Łyszkiewicz, *Znaczenie samodzielności dochodowej. Baza wiedzy z zakresu podatków, rachunkowości i prawa. Finanse publiczne – dochody*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2013, nr 7, s. 19.

⁷⁴ M. Kosek-Wojnar, *Gmina na rynkach pożyczkowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1996, s. 10.

⁷⁵ L. Klat-Wartecka, *Problem samodzielności gmin a ochrona praw podmiotowych jednostki*, „Samorząd Terytorialny”, 1998, nr 10, s. 4.

⁷⁶ G. Marcou, H. Wollman, *Europe, Decentralization and Local Democracy in the World*, First Global Report, United Cities and Local Governments, The World Bank, 2008 s. 139.

⁷⁷ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, *Studia IURIDICA XXXIX/2001*, s. 101.

ziomem samodzielności finansowej. W związku z tym, np. P. Swianiewicz proponuje wykorzystanie „drabiny samodzielności” do oceny stopnia samodzielności finansowej, która jest zbudowana na założeniu stopniowości samodzielności tak w aspekcie dochodowym, jak i wydatkowym. „Drabina” po stronie dochodowej obejmuje⁷⁸:

- **podatki samorządowe (lokalne)** – najszerszy zakres samodzielności obserwuje się wówczas, gdy JST mają możliwość dokonywania wyboru podatku z rozbudowanego zbioru dopuszczalnych w danym kraju oraz samodzielnego ustanawiania: stawek, ulg, zwolnień i innych elementów jego konstrukcji; zaś najwęższy zakres w sytuacji, gdy zarówno stawki podatku, jak i wszelkie preferencje podatkowe są ustalane na poziomie centralnym;
- **transfery** – najszerszy zakres samodzielności występuje wówczas, gdy JST otrzymują granty o charakterze ogólnym, skonstruowane na stabilnym i przejrzystym (obiektywnym) algorytmie; natomiast najwęższy zakres ma miejsce, gdy JST otrzymuje granty celowe na realizację szczegółowo określonych zadań z wytycznymi odnoszącymi się do sposobu ich wykorzystania;
- **zadłużenie** – najszerszy zakres samodzielności występuje wówczas, gdy nie są ustanowione żadne formalnoprawne ograniczenia/limity w stosunku do wykorzystania przez JST zwrotnych źródeł finansowania, a sposób i możliwości zadłużania się przez JST są uwarunkowane wyłącznie przez rynek; natomiast najwęższy zakres ma miejsce w sytuacji, gdy JST w ogóle jest pozbawiona możliwości zadłużania się (korzystania z rynku kapitałowego).

Zdaniem P. Swianiewicza, po stronie wydatkowej zaproponowanej „drabiny samodzielności finansowej” do oceny nie można posłużyć się podobną „drabiną”, jak w przypadku strony dochodowej. Możliwe jest wskazanie ograniczeń analizowanej samodzielności, które odnoszą się do⁷⁹:

- wprowadzania norm i standardów świadczenia lokalnych usług publicznych, do których muszą stosować się władze samorządowe;
- regulacji prawnych określających wysokość wynagrodzeń pracowników JST;
- uregulowań dotyczących zatrudniania i zwalniania pracowników samorządowych;
- regulacji zlecania zadań publicznych JST.

Przy takim podejściu do kwestii samodzielności wydatkowej, te JST, w przypadku których występuje najmniejszy zakres regulacji w opisanych elementach, można określić jako najbardziej samodzielne, w przeciwnym razie, jako te o najmniejszej samodzielności wydatkowej.

W podobny sposób (opisowo) do oceny poziomu samodzielności dochodowej i wydatkowej sektora samorządowego podeszli E. Bell i R. D. Ebel, przypisując poszczególnym poziomom samodzielności różne kategorie dochodów i wydatków, lecz bez ich kwantyfikacji (tabela 1.3.).

⁷⁸ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje...*, op. cit., s. 39-41.

⁷⁹ Ibidem.

Tabela 1.3. Klasyfikacja podatków lokalnych według stopnia samodzielności

Wysoki poziom samodzielności	Jednostki samorządu terytorialnego ustalają stawkę podatku i jego podstawę.	Najwyższy poziom dochodów własnych. Najczęściej dotyczy opłat i podatków.
	Jednostki samorządu terytorialnego ustalają tylko stawkę podatku.	Warunek konieczny i wystarczający do kategoryzacji jako „dochody własne” (dozwolona harmonizacja/zgodność podstawy opodatkowania).
	Jednostki samorządu terytorialnego ustalają stawkę podatku, ale tylko w granicach ustalonych centralnie.	Typową praktyką jest ustanawianie najwyższej stawki.
	Podział podatku, przy czym podział dochodów centralnych/lokalnych może zostać zmieniony jedynie za zgodą samorządów terytorialnych.	Może zaistnieć, gdy władza lokalna pobiera podatki i przekazuje do centrum.
	Podział dochodu określany jednostronnie przez władze centralne.	Pełna kontrola centralna; kategoria ta jest źródłem niepoprawnych określeń, co jest dochodem centralnym, a co lokalnym (statystyka finansów publicznych definiuje tę kategorię jako podatek lokalny).
Brak lokalnej samodzielności	Stawki i baza dochodów samorządu terytorialnego są ustalane centralnie.	Może towarzyszyć decentralizacji politycznej.

Źródło: E. Bell, R. D. Ebel, *Identifying and Measuring Own-Source Subnational Revenue Autonomy: Tanzania and Uganda*, Presentation prepared for the World Bank Workshop on Municipal Finance, 2010, s. 1-11, <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1265151743414/EBEL.pdf> (data dostępu: 01.11.2016).

Zakres samodzielności finansowej JST wynika z decentralizacji uprawnień do oddziaływania na przyznane im źródła dochodów oraz uprawnień do samodzielności decydowania o ich kreowaniu, jak również decydowania o sposobie wykorzystania środków finansowych na realizację zadań. Zakres samodzielności jest pochodną decentralizacji władztwa finansowego⁸⁰.

L. Oulasvirta i M. Turała także w sposób opisowy podeszli do oceny analizowanego zjawiska, z uwzględnieniem obu aspektów samodzielności finansowej (dochodowej i wydatkowej). Zaproponowali oni zastosowanie matrycy samodzielności finansowej (rysunek 1.1.).

⁸⁰ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 18-19.

Rysunek 1.1. Matryca samodzielności finansowej

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

Źródło: L. Oulasvirta, M. Turala, *Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments*, „International Review of Administrative Sciences”, 2009, vol. 75 (2), s. 339-364, za: M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 253.

Konstruując tę matrycę, przyjęli założenie podobne do założenia P. Swianiewicza, że najszerszy zakres samodzielności finansowej JST można zaobserwować w jednostkach samorządu w krajach, w których system dochodów samorządowych głównie jest oparty na własnych dochodach podatkowych, a wśród zadań dominują zadania własne o charakterze fakultatywnym. Natomiast najwęższy w przypadku dominacji transferów z budżetu państwa o charakterze celowym i zadań zleconych obligatoryjnie JST do wykonania przez administrację centralną.

Autorzy matrycy stwierdzili wcześniejsze prawidłowości, jednak nie wskazali pożądaných udziałów, wielkości prezentowanych kategorii dochodów ani wydatków, aby można było wyjaśnić, czy JST charakteryzują się odpowiednim poziomem samodzielności finansowej, czy też są samodzielne w aspekcie finansowym.

Gh. Voinea zauważył, że samodzielność finansowa powinna wyróżniać się pewnymi cechami, które jednocześnie stanowią określone formy ograniczenia tej samodzielności. Należą do nich m.in. uregulowania⁸¹:

- uprawnień władz lokalnych w celu określenia ich dochodów własnych z podatków, opłat i innych źródeł;
- praw lokalnych organów władzy do ustanowienia opłat za dostarczanie lokalnych usług publicznych, jednak w granicach określonych prawem;

⁸¹ Gh. Voinea, *Finanțe locale*, op. cit., s. 47.

- praw lokalnych organów władzy do podejmowania decyzji w sprawie zaciągania zobowiązań zwrotnych, zaciągniętych na mocy przepisów prawa.

Należy podkreślić, iż samodzielność finansowa JST jest nie tylko warunkiem samorządności, ale jak skonstatował D. Kołodziejczyk: „mocne i trwałe finanse są również podstawą lokalnego rozwoju gospodarczego”⁸². Rozwój gospodarczy poszczególnych JST nie może być utożsamiany jedynie z dezagregowanym poziomem PKB w przeliczeniu na mieszkańca, lecz przede wszystkim powinien być to wymierny i najszybciej odczuwalny wzrost poziomu życia mieszkańców wspólnot samorządowych oraz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem Laskowskiego: „Obecnie upowszechnia się stanowisko, iż podstawowym zadaniem JST jest przygotowanie i realizacja powszechnie akceptowanej wizji dotyczącej działalności bieżącej oraz rozwoju i sformułowanie planu strategicznego. Działanie władz nakierowane jest przede wszystkim na osiągnięcia zapisanych i wyrażonych ilościowo celów przy skrupulatnej analizie kosztów”⁸³. Stąd też zapewnienie JST samodzielności finansowej powinno umożliwiać im podejmowanie działań związanych z rozwojem danej jednostki samorządu, w tym dzięki zapewnieniu środków na realizację inwestycji (potencjał inwestycyjny). Można przyjąć, że wyższy stopień samodzielności finansowej JST powoduje wyższą efektywność ich działania.

Swoboda działalności w aspekcie finansowym JST pozostaje aktualnym wyzwaniem zarówno teorii, jak i praktyki. Jest to widoczne zwłaszcza w sytuacji rosnących oczekiwań mieszkańców wobec działalności władz lokalnych. Wspólnoty samorządowe wręcz żądają od władzy samorządowej świadczenia usług i dostawy dóbr publicznych na poziomie (w zakresie i jakości) opowiadającym ich wymaganiom, które stale wzrastają. Możliwości JST są jednak ograniczone wielkością środków finansowych, którymi dysponują oraz swobodą ich kształtowania.

Rozpatrując samodzielność finansową jako zasadę konstrukcji systemu finansów JST, można traktować ją w dwojaki sposób, a mianowicie albo w sposób ortodoksyjny, albo bardziej elastyczny. W pierwszym podejściu jednoznacznie stwierdza się, czy owa samodzielność występuje, czy też nie. Natomiast w drugim nie tyle dokonuje się określenia istnienia, czy też nie, samodzielności, ile raczej jej stopniowania i zmiany w czasie⁸⁴. Drugie podejście jest niezmiernie trudne do zastosowania w praktyce.

Analizując zagadnienie samodzielności finansowej JST, nie można pominąć korzyści przemawiających za jej zwiększaniem, jak również z tym związanego ryzyka. Pierwszy z argumentów, potwierdzający zasadność wprowadzania federalizmu fiskalnego, wiąże się z poprawą efektywności wykorzystania środków publicznych

⁸² D. Kołodziejczyk, *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, Studia i Monografie, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa 2002, z. 113, s. 68.

⁸³ P. Laskowski, *Zarządzanie informacją finansową w jednostkach samorządu terytorialnego pozyskujących środki z funduszu Unii Europejskiej*, [w:] *Monitorowanie otoczenia. Przepływy i bezpieczeństwo informacji*, R. Borowiecki, M. Kwieciński (red.), Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003, s. 185.

⁸⁴ J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2006, nr 2 (24), s. 137.

przekazanych w drodze decentralizacji finansowej na szczebel samorządowy. Wzrost efektywności gospodarowania środkami jest możliwy za sprawą ich lepszego wykorzystania, tym bardziej racjonalnego realizowania wydatków samorządowych. Zwiększona efektywność systemu finansów samorządowych, definiowana jako takie ukształtowanie wydatków JST, które przy ich danym poziomie pozwala osiągać maksymalną użyteczność społeczną⁸⁵, wynika z jednej strony ze zwiększonej odpowiedzialności za środki powierzone jednostce zarządzania publicznego znajdującej się bliżej obywateli, z drugiej z założenia, że JST lepiej znają rzeczywisty popyt na usługi lokalne, a zatem mogą dokonać odpowiedniego przydziału zasobów, niż w przypadku, kiedy podziału tego miałby dokonywać rząd centralny (skuteczność przydziału środków). Przekazanie na szczebel samorządowy określonych kategorii dochodów sprzyja dbałości o te źródła. Jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystując instrumenty władztwa podatkowego, mogą skutecznie pozyskiwać środki finansowe i w sposób oszczędny podejmować przemyślane i ekonomicznie uzasadnione wydatki na realizację przypisanych im zadań.

Drugim z podkreślanych w literaturze argumentów na rzecz zwiększania samodzielności finansowej jest przekonanie o lepszej politycznej i finansowej odpowiedzialności władzy za powierzone, „widoczne” środki finansowe. Przeniesienie źródeł dochodów na niższy poziom zarządzania powoduje, że zwiększa się demokratyczna odpowiedzialność władz samorządowych przed mieszkańcami wspólnoty, a mieszkańcy, mając świadomość źródeł finansowania podstawowych usług komunalnych, są zainteresowani kontrolą wykorzystania środków finansowych przekazywanych na rzecz wspólnoty w formie wszelkiego rodzaju danin publicznych. Co więcej, monitorowanie władzy przez mieszkańców wymusza wyższą efektywność działania władzy samorządowej i oszczędne gospodarowanie środkami samorządowymi.

W tym miejscu nie można również nie wspomnieć o lepszej skuteczności działania sektora samorządowego niż centralnego, ze względu na jego znajomość lokalnych potrzeb i lepsze przygotowanie do reagowania na: lokalne wahania, warunki, normy i wymagania dotyczące usług i infrastruktury. Ponadto, w celu zaspokojenia potrzeb lokalnych, decentralizacja może także zachęcić do eksperymentowania i innowacji w dziedzinie polityki publicznej oraz świadczenia usług, gdyż poszczególne JST mają zarówno motywację i swobodę opracowywania, jak i wdrażania różnych rozwiązań.

Jednak zaprezentowane korzyści zawsze muszą być rozpatrywane w zestawieniu z potencjalnymi, negatywnymi konsekwencjami niewłaściwie zaprojektowanej decentralizacji fiskalnej. Wśród najistotniejszych z nich należy wymienić:

- makroniestabilność gospodarczą: decentralizacja fiskalna może potencjalnie doprowadzić do niestabilności gospodarczej, ponieważ system podatkowo zdecentralizowanej kontroli rządu centralnego nad środkami publicznymi nie jest do końca właściwy. Ma to szczególnie istotne znaczenie

⁸⁵ S. Owsiak, *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa”, nr 1, specjalny, NIK, Warszawa 2004, s. 6.

w odniesieniu do swobody zadłużania się JST, co może mieć duże reperkusje w stosunku do szczebla krajowego, zwłaszcza wobec istniejących ograniczeń na poziomie zobowiązań międzynarodowych;

- rezygnację z części inwestycji w rozbudowę infrastruktury społecznej i gospodarczej, przede wszystkim takiej, z której mogą korzystać mieszkańcy różnych wspólnot samorządowych. Biorąc pod uwagę jedynie efektywność ekonomiczną, władza samorządowa żadnej jednostki nie będzie zainteresowana podjęciem realizacji takiej inwestycji, a w dalszej perspektywie ponoszeniem kosztów jej utrzymania, co może powodować pogorszenie warunków życia mieszkańców;
- zwiększenie nierówności poziomych i konflikty pomiędzy wspólnotami samorządowymi. Poszczególne JST są różne pod względem: wielkości, liczby ludności, zasobów naturalnych, poziomu rozwoju gospodarczego, poziomu rozwoju przedsiębiorczości, dlatego niektóre JST będą generować większe dochody niż inne i będą w stanie zapewnić swoim mieszkańcom lepszą jakość usług publicznych, w porównaniu z tymi o niższym potencjale dochodowym. Nierówności te mogą przyczynić się do działania różnych sił politycznej destabilizacji;
- zwiększoną korupcję: w przypadku władzy samorządowej urzędnicy mogą być bardziej narażeni na naciski pochodzące od lokalnych elit lub innych grup interesu. Często podkreśla się także, że organy władzy samorządowej charakteryzują się mniej rozwiniętymi umiejętnościami niż te na szczeblu centralnym, więc mogą być mniej zdolne do kontroli nadużycia władzy.

Wobec wskazanych korzyści i zagrożeń związanych ze zwiększaniem samodzielności finansowej JST jest konieczne wyznaczenie określonych granic wprowadzonej decentralizacji finansowej, maksymalizujących korzyści z dokonywania tego procesu i ograniczających wystąpienie niepożądanych jego skutków. Jednak wpływ decentralizacji fiskalnej – m.in. na efektywność wydatkowania środków publicznych – w dużej mierze zależy od specyfiki kraju, w którym jest realizowana, a zarazem samej konstrukcji podziału źródeł finansowania poszczególnych szczebli zarządzania publicznego i zadań do wykonania. Głównym wyzwaniem jest wybór stopnia i rodzaju decentralizacji, który powinien być najlepiej dostosowany do uwarunkowań danego kraju⁸⁶.

Dotychczas zagadnienie samodzielności finansowej JST nie doczekało się opracowania odrębnej teorii⁸⁷. Jednak można doszukiwać się ujęcia tego problemu w różnych koncepcjach teoretycznych, odnoszących się do: sektora publicznego, finansów

⁸⁶ Szerzej: J. E. Kee, *Fiscal decentralization: theory as reform*, The George Washington University, [VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panama], [in:] *Decentralization Dilemma. Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes*, Sh. Ch. Kumar (ed.), „Munich Personal RePEc Archive Paper”, 2007, no. 204.

⁸⁷ Fragment dotyczący koncepcji teoretycznych w wersji rozszerzonej został zaprezentowany w: D. Wyszowska, *Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych koncepcji teoretycznych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2018, nr 1, s. 127-146.

publicznych czy efektywności sektora publicznego⁸⁸. Argumentów przemawiających za przypisaniem silnej roli władzy lokalnej pojawiło się na gruncie teorii dotyczących trzech wartości, a mianowicie: wzrostu efektywności alokacji zasobów, wzmocnienia partycypacji politycznej oraz ochrony praw obywatelskich⁸⁹.

Wśród koncepcji teoretycznych, zasługujących na szczególną uwagę w odniesieniu do kwestii samodzielności finansowej, należy wymienić zwłaszcza teorię federalizmu fiskalnego – *Fiscal Federalizm* (R. A. Musgrave, P. B. Musgrave), jak również teorię wyboru publicznego – *Public Choice*⁹⁰ (J. M. Buchanan, D. Black, G. Tullock, A. Downs, G. Stigler) czy teorię lokalizmu – *the theory of localism* (J. Stewart i G. Jones⁹¹)⁹². Pewne elementy przemawiające za tworzeniem i przypisaniem istotnej roli w świadczeniu usług publicznych, jak również swobody działania JST, także w sferze finansowej, można odnaleźć w koncepcji nowego zarządzania publicznego – *New Public Management* (E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald i A. Pettigrew) oraz koncepcji współzrządzenia publicznego – *Public Governance*⁹³. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na opisywane w literaturze zjawisko *flypaper effect*⁹⁴. Można wykorzystać zawarte w nich wnioski i podejścia do rozpatrywania problemu samodzielności finansowej JST, który pozostaje jedną z ważniejszych kwestii wpływających na: sposób, zakres i możliwości działania JST.

Przedstawiciele teorii federalizmu fiskalnego skupiają się na poszukiwaniu optymalnego poziomu decentralizacji oraz podziału ekonomicznych funkcji w państwie, który funkcjonuje w rozbiciu na różne szczeble zarządzania, co ma odzwierciedlenie w wielopoziomowej konstrukcji finansów publicznych. Poziom tej decentralizacji

⁸⁸ Analizując także dwie przeciwstawne teorie samorządu terytorialnego, tj. teorię naturalistyczną opartą na zasadzie subsydiarności i oddolnej organizacji państw oraz teorię państwową traktującą samorząd jako sposób zarządzania państwem, można mieć liczne wątpliwości związane z tym, jaki zakres samodzielności finansowej należy przyznać JST.

⁸⁹ G. Bukowska, *Teoretyczne podstawy podziału kompetencji pomiędzy władzami centralnymi a lokalnymi*, [w:] *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, J. Kleer (red.), CeDeWu.pl, Warszawa 2008, s. 47.

⁹⁰ Teorie wyboru publicznego uważa się za szczególną postać teorii racjonalnego wyboru J. Coleman. Por. J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 13.

⁹¹ G. Jones, J. Stewart, *The Case for Local Government*, Allen & Unwin, London 1983.

⁹² Za powoływaniem JST i przyznaniem im samodzielności, w tym finansowej, byli także przedstawiciele różnych szkół ekonomicznych (np. szkoły sztokholmskiej czy austriackiej). Na przykład Fridrich von Hayek (przedstawiciel szkoły austriackiej), podobnie jak Alexis de Tocqueville, zwracał uwagę na niebezpieczeństwo centralizacji władzy. Jako Lord Acton wypowiedział słynne słowa „Cała władza korpupuje; władza absolutna korpupuje absolutnie”. Hayek twierdził, że samorząd terytorialny jest najlepszym dostawcą usług, które nie są dostarczane przez rynek w ogóle lub w nieodpowiedniej ilości. Jako liberał gospodarczy sprzyjał konkurencji w zakresie świadczenia usług publicznych, a jednym ze sposobów zapewnienia konkurencji, jego zdaniem, było przekazanie świadczenia usług publicznych powołanemu do tego samorządowi terytorialnemu. Por. Ch. M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy”, 1956, 64 (5), s. 416-424.

⁹³ Por. K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy in Theory and Practice...*, op. cit., s. 11-25.

⁹⁴ Zostało ono wyjaśnione w kolejnym podrozdziale rozprawy.

powinien pozwalać na zwiększanie efektywności i sprawności działania sektora publicznego oraz optymalnej alokacji dóbr publicznych⁹⁵. Za prekursorów tej teorii uważa się: Ch.M. Tiebouta⁹⁶, R.A. Musgrave'a⁹⁷ i W.E. Oatesa⁹⁸.

Z jednej strony teoria federalizmu fiskalnego zajmuje się podziałem zadań ekonomicznych państwa⁹⁹ pomiędzy różne szczeble zarządzania publicznego (krajowy, stanowy i lokalny)¹⁰⁰, z drugiej instrumentami finansowymi do ich realizacji¹⁰¹. Federalizm fiskalny jest procesem prowadzącym do racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi. Wbrew swej nazwie, może mieć miejsce zarówno w krajach federalnych, jak i unitarnych: „Jego istota sprowadza się do specyficznej redystrybucji dochodów publicznych. Część z nich gromadzi się na szczeblu państwa, które ma uprawnienia decyzyjne dotyczące ich przeznaczania łącznie z możliwością zasilania wyodrębnionych struktur administracyjnych zarówno samorządów, jak i stanów, krajów czy kantonów. Osobną część mogą tworzyć środki gromadzone na innych niż państwo szczeblach, mając uprawnienia do: ich ustanawiania, określania formy i rozmiarów, a także przeznaczenia”¹⁰².

Twórcy koncepcji federalizmu fiskalnego szczególną rolę przypisują podatkom i decentralizacji fiskalnej. Zastanawiają się nad cechami poszczególnych dochodów podatkowych, które byłyby najefektywniejsze na danym szczeblu rządzenia¹⁰³. Zaznaczają, że do szczebla centralnego powinny być przypisane: progresywny podatek dochodowy od podmiotów gospodarczych oraz podatek od spadków i zasobów naturalnych; do szczebla pośredniego: podatek dochodowy od osób fizycznych, od aktywów posiadanych za granicą, ale wywodzących się z terenu JST, podatek od sprzedaży detalicznej i podatek od produktu według miejsca pochodzenia; natomiast do szczebla lokalnego: podatek od nieruchomości, podatek od funduszu

⁹⁵ W polskim piśmiennictwie do teorii federalizmu fiskalnego nawiązują m.in. opracowania: K. Piotrowskiej-Marczak (*Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, K. Piotrowska-Maczak (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009); E. Kopańskiej (A. Kopańska, *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014) czy S. Kańduły (S. Kańduła, *Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w świetle teorii federalizmu fiskalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2012, nr 232, s. 74-97).

⁹⁶ Ch. M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy”, 1956, no. 64 (5).

⁹⁷ R. A. Musgrave, *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.

⁹⁸ Oates W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, New York 1972.

⁹⁹ Jak zauważył H. R. Davoodi, podstawową sprawą w federalizmie fiskalnym jest przyporządkowanie określonych kompetencji odpowiedniemu poziomowi rządu. Przyporządkowanie tych kompetencji wpływa na równowagę pomiędzy trzema podstawowymi celami polityki fiskalnej, takimi jak: efektywność w alokacji zasobów, redystrybucja dochodów i stabilizowanie gospodarki.

¹⁰⁰ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 879.

¹⁰¹ W. E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, „Journal of Economic Literature”, 1999, vol. XXXVII, s. 1121.

¹⁰² *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, K. Piotrowska-Maczak (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 14-15.

¹⁰³ R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, fourth edition, New York 1973, s. 519.

plac, jak również opłaty i paropodatki za świadczenia na rzecz mieszkańców. Podział źródeł podatkowych w państwie, preferowany przez zwolenników federalizmu fiskalnego, zaprezentowano w tabeli 1.4.

Podział dochodów ze źródeł podatkowych odgrywa istotną rolę ze względu na wertykalną równowagę fiskalną oraz wpływa na horyzontalną (nie)równowagę fiskalną. Podział źródeł podatkowych pomiędzy szczeble zarządzania publicznego i dotyczący ich zakres swobody decyzyjnej jednostek jest przyczyną wielu problemów, do których można zaliczyć¹⁰⁴:

- mobilność czynników produkcji między jednostkami;
- konieczność równowagi pomiędzy samodzielnością dochodową a stopniem dystrybucji, pomiędzy bogatymi a biednymi jednostkami tego samego szczebla;
- potrzebę unikania skomplikowania systemu podziału dochodów.

Tabela 1.4. Podział źródeł podatkowych w teorii federalizmu fiskalnego

Rodzaje podatków	Szczebel centralny	Szczebel regionalny	Szczebel lokalny
Podatek dochodowy od osób fizycznych	tak	dodatki do podatków	nie
Podatek dochodowy od osób prawnych	tak	nie	nie
Podatek od wydobycia surowców naturalnych	tak	ograniczony	nie
Podatek od wartości dodanej	tak	nie	nie
Podatek od sprzedaży detalicznej	tak	tak	nie
Opłaty celne	tak	nie	nie
Akcyza	tak	dodatki do podatków	nie
Podatki i opłaty lokalne	nie	nie	tak

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. M. Bird, *Subnational taxation in developing countries: a review of the literature*, „Journal of International Commerce, Economics and Policy”, 2011, t. 2, no. 1, s. 142.

Przekazanie władztwa podatkowego na niższe szczeble zarządzania powinno odbywać się na podstawie ogólnych zasad podziału dochodów, do których należą¹⁰⁵:

- władztwo podatkowe przyznane jednostkom podziału terytorialnego – w stosunku do czynników mobilnych – powinno dawać swobodę zmiany stawek opodatkowania, bez decydowania o podstawie podatkowej;
- decyzje odnoszące się do opodatkowania wartości dodanej (np. podatek od wartości dodanej VAT) powinny pozostawać w gestii władzy centralnej.

¹⁰⁴ Por. J. Darby, A. V. Muscatelli, G. Roy, *Fiscal federalism and fiscal autonomy: lessons for the UK from other industrialized countries*, University of Glasgow, September 2002, s. 18, www.strath.ac.uk (data dostępu: 21.12.2016).

¹⁰⁵ Por. R. D. Ebel, S. Yilmaz, *Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial*, Symposium International Commission sur le Déséquilibre Fiscal, Quebec, 13 et 14 September 2001, s. 36, www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca (data dostępu: 21.12.2016).

Przyznanie władztwa podatkowego w tym zakresie na niższym poziomie zarządzania mogłoby prowadzić do nieefektywnego rozmieszczenia podmiotów gospodarczych;

- dostawa dóbr publicznych na poziomie JST powinna być dokonywana po niższych kosztach, niż w przypadku gdyby dokonywał tego szczebel centralny, jak również finansowana z dochodów z podatków i opłat pozostających w bezpośrednim związku z korzyściami otrzymanymi przez konsumentów tych dóbr.

Podział publicznych dochodów podatkowych powinien umożliwiać poszczególnym szczeblom pozyskiwanie środków finansowych, które pozwalałyby na finansowanie wydatków przez korzystających z dostawy dóbr publicznych. Dochody podatkowe przypisane JST powinny być pewne i oczywiste, aby sprzyjały odpowiedzialności władzy samorządowej za politykę budżetową wspólnoty terytorialnej, a pozyskiwanie dochodów powinno mieć charakter stabilny i przewidywalny.

Przedstawiciele federalizmu są zwolennikami przekazywania kompetencji w zakresie polityki fiskalnej ze szczebla centralnego na rzecz JST. Według nich, pewność podstawowego finansowania, decydującego o stopniu samodzielności dochodowej JST, głównie można osiągnąć dzięki przyznaniu im wyłącznego władztwa podatkowego (decydowania o: podstawie, stawkach i zwolnieniach podatkowych oraz ich poborze). Zakładają oni także, że władza samorządowa posiada wiedzę i lepsze rozeznanie lokalnych problemów i potrzeb niż władza centralna, podobnie jak głosił Tiebout. Szerszy zakres lokalnego władztwa podatkowego daje władzy samorządowej większe środki finansowe, które mogą być efektywniej wykorzystywane do realizacji bieżących zadań publicznych, a zarazem kreowania rozwoju lokalnego. W teorii tej nie wyklucza się możliwości stosowania grantów pomiędzy JST (międzyrządowych), ale muszą być one dobrze przemyślane. Nie mogą być konsekwencją politycznych decyzji w celu przerzucenia kosztów na inne jednostki samorządu¹⁰⁶. W sytuacji podejmowania konkurencji przez jednostki samorządu, dotacje z budżetu państwa powinny być traktowane jako transfery pełniące funkcję stabilizującą i motywującą do konkurowania, a nie transfery redystrybucyjne¹⁰⁷.

Na gruncie analizowanej teorii jest niezbędne stosowanie systemów wyrównawczych, których celem jest umożliwienie JST świadczenia usług publicznych na zbliżonym poziomie, jeżeli: „poziom ich własnego wysiłku podatkowego (...) jest zbliżony. Oznacza to, że transfery powinny być skierowane do tych jednostek, które

¹⁰⁶ I. Begg, *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Report no. 1, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, April 2009, s. 23; S. Ederveen, G. Gelauff, J. Pelkmans, *Assessing Subsidiarity*, [in:] *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Springer 2008, s. 21-22.

¹⁰⁷ A. Breton, A. Fraschini, *Intergovernmental equalization grants: some fundamental principles*, Department of Public Policy and Public Choice – POLIS, „Working Paper”, 2004, no. 42, s. 16, www.polis.unipmn.it/pubbl (data dostępu: 12.02.2015).

mają słabszy potencjał dochodowy i/lub do tych, w których koszty wykonywania usług publicznych są na skutek czynników obiektywnych wyższe niż gdzie indziej”¹⁰⁸.

Teoria wyboru publicznego¹⁰⁹, akceptując pozytywny pogląd na temat decentralizacji fiskalnej prezentowanej przez przedstawicieli federalizmu fiskalnego, wskazuje na korzyści wynikające z konkurencji podatkowej między JST, które skutkują niższymi podatkami i ograniczają wzrost jednostek lokalnych¹¹⁰. Przypisanie JST podatkowych źródeł dochodów i przyznanie im wobec nich instrumentów władztwa podatkowego sprawia, że władza samorządu lokalnego staje się w pełni odpowiedzialna za swoje wydatki związane z zaspokajaniem lokalnych potrzeb wspólnoty. Ma istotny wpływ na cenę, jaką należy zapłacić za usługi publiczne, z których korzysta społeczność lokalna. Uwzględniając fakt, że obywatele są świadomi kosztów oferowanych usług publicznych, władze JST będą miały silną motywację, aby racjonalnie zarządzać swoimi budżetami¹¹¹.

Przedstawiciele teorii wyboru publicznego podkreślali nieefektywność działania samorządów i postulowali konieczność reform zmierzających do:

- zawierania kontraktów z firmami prywatnymi i dopuszczenia konkurencji (*contracting-out*);
- rozczłonkowania struktur samorządowych (fragmentaryzacji biurokracji);
- zwiększenia roli ekspertów i uzależnienia ich wynagrodzenia od efektywności działania (uzyskiwanych oszczędności).

Teoria wyboru publicznego została poddana krytyce przez zwolenników samorządu terytorialnego, którzy zwracali uwagę na to, że:

- „samorządu nie można rozliczać według reguł gospodarki rynkowej;
- zasady gry rynkowej nie są do pogodzenia z mechanizmem reprezentatywności, ponieważ wykluczenie ekonomiczne może uniemożliwiać udział w sferze publicznej”¹¹².

Kolejną z ważnych teorii samorządu i przypisania mu samodzielności finansowej jest teoria lokalizmu (rozwinięta w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku). Jest ona teorią przeciwstawną do teorii wyboru publicznego. Często uznaje się ją za oficjalną ideologię samorządu. Konieczność powoływania samorządu terytorialnego wynika, według jej twórców, z potrzeby stworzenia przeciwwagi dla rządu centralnego. Istnienie samorządu terytorialnego powoduje przeniesienie

¹⁰⁸ P. Swianiewicz, *Wyrównywanie na poziomie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2016, nr 1 (63), s. 28-29.

¹⁰⁹ Na szczególną uwagę zasługują: ekonomiczna teoria demokracji (A. Downs), ekonomia konstytucyjna (J. Buchanan, G. Tullock), teoria biurokracji (W. Niskanen), grup interesu (M. Olson) czy pogoni za rentą (G. Tullock).

¹¹⁰ R. Brennan, J. Buchanan, *The Power of Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, MA 1980.

¹¹¹ L. De Mello, *Intergovernmental fiscal relations, coordination failures and fiscal outcomes*, „Public Budgeting and Finance”, 1999, vol. 19, s. 3-25.

¹¹² http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.wspa.pl%2Fwykladowca%2Fmieczyslaw_miazga%2Fplik%2F1710%2Ftype%3Asave&ei=X7fbVLbCJ4uCPdyXgbgM&usq=AFQjCNHc-ZhEr40sutc3OBPk-xHsXUD_dw&bvm=bv.85761416,d.ZWU (data dostępu: 11.02.2015).

władzy na niższe szczeble, dzięki czemu staje się ona bardziej dostępna i elastyczna, co sprzyja podejmowaniu efektywniejszych decyzji w społecznościach lokalnych. Umożliwia to władza samorządowa, która zna i może wziąć pod uwagę zróżnicowane, lokalne potrzeby, preferencje i problemy, w przeciwieństwie do władzy centralnej¹¹³. Pozwala to na funkcjonowanie mechanizmu dopasowywania dostępnych środków finansowych JST do potrzeb mieszkańców.

Twórcy tej teorii popierali tworzenie stosunkowo niewielkich wspólnot samorządowych. Twierdzili oni, że dzięki organizacji niedużych jednostek istnieje większa widzialność i odpowiedzialność władzy samorządowej za podejmowane decyzje. Można zatem skonstatować, że w ramach tego typu organizacji może lepiej funkcjonować kontrola społeczna i być budowane zaufanie społeczne. Powołanie do życia małych wspólnot samorządowych powinno także przyczyniać się do: aktywizowania lokalnej społeczności, generowania innowacji oraz promowania pluralizmu.

Zwolennicy tej teorii przypisywali JST znaczny zakres samodzielności w zasadzie w każdym aspekcie jej funkcjonowania, uwzględniając na podstawowe wartości, na których opiera się „lokalizm”, a mianowicie¹¹⁴:

- 1) subsydialność (zasada pomocniczości),
- 2) samorządność,
- 3) decentralizacja,
- 4) demokracja.

Teoria ta doczekała się nowego ujęcia, określanego w literaturze mianem koncepcji nowego lokalizmu. Pojawiła się ona w naukach politycznych pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych XX wieku wraz z „nową polityką miejską” (G. Goetz i S. E. Clarke) w USA, a następnie w Wielkiej Brytanii. Zwolennicy nowego lokalizmu reprezentują pogląd, że jest potrzebny silny, otwarty i elastyczny samorząd lokalny, który powinien być: „strażnikiem” w sferze publicznej, obrońcą mieszkańców, zwolennikiem celów społecznych i obywatelskich oraz kreatorem rozwoju społeczno-gospodarczego. Zwolennicy nowego lokalizmu nie twierdzą, że samorząd powinien wykonywać wszystkie zadania publiczne, a szczebel centralny powinien zaprzestać realizacji zadań publicznych. Samorząd terytorialny powinien realizować te zadania, które wykonuje lepiej, skuteczniej, w sposób efektywniejszy niż centrum.

W głównym jej nurcie pozostaje koncepcja rozwoju lokalnego, opartego na społecznościach i wartościach lokalnych, choć w większym stopniu uzależniona od interakcji z jednostkami ponadlokalnymi. W ramach koncepcji nowego lokalizmu są podejmowane m.in. następujące kwestie: stopień samodzielności, aktywności i podmiotowości JST, udział samorządów lokalnych w finansach państwa czy też rola państwa w kreowaniu warunków oddolnego rozwoju. Przedstawiciele tej

¹¹³ Por. *Samorząd terytorialny. Zasady – Finanse – Marketing*, op. cit., s. 46-47.

¹¹⁴ A. Kaczorowska-Budek, *U źródeł marketingu terytorialnego*, „Handel Wewnętrzny”, 2014, nr 2(349), s. 150.

koncepcji postulują doskonalenie regulacji prawnych odnoszących się do funkcjonowania władz samorządowych, zwłaszcza w sferze finansów¹¹⁵.

Koncepcja ta, podobnie jak i pozostałe prezentowane, została poddana krytyce. Wśród kwestionowanych elementów znalazły się:

- przedkładanie potrzeb nad zasady sprawiedliwości społecznej;
- nieuzasadniona wiara w mechanizmy polityki lokalnej;
- niebezpieczeństwo korupcji i nepotyzmu;
- nieefektywność organizacyjna i tendencje do biurokratyzowania się;
- przecenianie zdolności do reform.

Sami przedstawiciele lokalizmu widzieli potrzebę reformowania systemu samorządowego jako niedoskonałego. Postulowali oni¹¹⁶:

- precyzyjny podział zadań między państwo a JST;
- wdrożenie lokalnego podatku dochodowego;
- zastosowanie proporcjonalnego systemu wyborczego;
- wprowadzenie jednego szczebla samorządowej organizacji terytorialnej.

Przedstawione teorie, mimo zasadniczo odmiennych założeń teoretycznych, pozwalają wyciągnąć analogiczne wnioski. Wszyscy ich wyraziciele reprezentują pogląd, że podejmowanie decyzji, co do alokacji dóbr publicznych w określonej części, powinno być dokonywane na najniższym poziomie rządów, aby było jak najbardziej skuteczne i efektywne. Wśród argumentów za tą alokacją można wymienić:

- lepszy kontakt władzy lokalnej z mieszkańcami;
- możliwość „głosowania nogami”, tzn. wybierania miejsca zamieszkania, w którym stosunek płaconych danin publicznych do zakresu i jakości świadczonych usług publicznych odpowiada preferencjom mieszkańców (maksymalizują swoją użyteczność);
- ograniczenie biurokracji;
- efektywniejszą alokację kapitału (ze względu na współzawodnictwo w walce o inwestycje);
- skłonność do eksperymentów i innowacji w stosunku do mniejszych jednostek przestrzennych;
- decentralizację sprzyjającą rozwiązaniom rynkowym i przyczyniającą się do redukcji sektora publicznego.

Ponadto, twórcy tych teorii zauważyli, że korzyści skali nie mają znaczenia w sytuacji, gdy można dokonywać rozdzielania odpowiedzialności za usługi od ich świadczenia, np. w drodze zawierania kontraktów z firmami prywatnymi. Jednak ważne jest, aby JST przypisać określony poziom samodzielności finansowej, przejawiającej się w przyznaniu im odpowiednich źródeł dochodów oraz pozostawieniu swobody w wydatkowaniu środków, w celu jak najlepszego zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych.

¹¹⁵ Szerzej: A. Sztando, *Lokalistyczne cechy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, „Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce”, 2017, nr 477, s. 284.

¹¹⁶ *Samorząd terytorialny. Zasady – Finanse – Marketing*, op. cit., s. 47.

1.3. Problemy definicyjne i uwarunkowania kształtowania samodzielności dochodowej i wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego

Jak już zauważono, decentralizacja terytorialna prowadzi do wyodrębnienia systemu finansowego JST. Jest on definiowany jako: „całokształt zasad i instytucji finansowo-prawnych o charakterze publicznym określonych przez przepisy prawa, połączonych w sposób celowy i logiczny w całość, regulujących gospodarkę finansową samorządu terytorialnego, tzn. służących zdecentralizowanemu, samodzielnemu, bezzwrotnemu gromadzeniu oraz rozdysponowaniu zasobów i środków pieniężnych gmin, powiatów i województw samorządowych, a także ich związków i stowarzyszeń”¹¹⁷.

W literaturze przedmiotu samodzielność finansowa JST najczęściej jest utożsamiana z samodzielnością dochodową, stąd poświęca się jej zdecydowanie więcej miejsca niż samodzielności wydatkowej. A. Czarny stwierdza, że samodzielność dochodowa jest „niższym szczeblem uszczegółowienia” samodzielności finansowej, co sprawia, że jest ona utożsamiana z samodzielnością finansową¹¹⁸. W literaturze anglojęzycznej samodzielność dochodową określa się mianem *income autonomy* lub *revenue autonomy*¹¹⁹.

W opinii realizatorów gospodarki budżetowej, samodzielność dochodowa jest wskazywana jako ważniejsza od samodzielności wydatkowej¹²⁰. Przez pryzmat poziomu samodzielności dochodowej ocenia się postęp procesów decentralizacji finansów publicznych w poszczególnych krajach¹²¹. W literaturze podkreśla się, że nie można deprecjonować żadnego z wymienionych aspektów, ponieważ z racji prawidłowego funkcjonowania systemów finansowych JST oba są jednakowo ważne i muszą ze sobą współdziałać¹²². Dodatkowo należy zauważyć, że oba aspekty samodzielności są analizowane w literaturze osobno, choć samodzielność dochodowa

¹¹⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, W. Wójtowicz (red.), Wydawnictwo C. H. Beck, wydanie II, Warszawa 1997, s. 26.

¹¹⁸ A. Czarny, *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica, 2016, vol. 329, nr (84)3, s. 42.

¹¹⁹ Por. N. Slavinskaite, R. Ginevičius, *Revenue autonomy of local government: fiscal decentralization aspect*, https://www.researchgate.net/publication/303562781_REVENUE_AUTONOMY_OF_LOCAL_GOVERNMENT_FISCAL_DECENTRALIZATION_ASPECT (data dostępu: 29.01.2018); K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit.; L. Oulasvirta, M. Turala, *Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments*, „International Review of Administrative Sciences”, 2009, vol. 75 (2).

¹²⁰ K. Piotrowska-Marczak, *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych a własność komunalna*, [w:] *Własność komunalna*, T. Wawak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1991, s. 64-65.

¹²¹ Szerzej: J. P. Meloche, F. Vaillancourt, S. Yilmaz, *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*, „World Bank Policy Research Working Paper”, 2004, no. 3254, s. 1-28.

¹²² W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 55.

wywiera istotny wpływ na samodzielność wydatkową, bowiem w większości systemów finansowania JST rodzaj źródła dochodów determinuje w określonym zakresie możliwość swobodnego gospodarowania nimi. Samodzielność dochodowa wpływa także na samodzielność przychodową¹²³.

Przyznanie samodzielności dochodowej JST w pierwszej kolejności wiąże się z zapewnieniem im stabilnych i wydajnych źródeł dochodów, co można ściśle połączyć z pojęciem stabilności fiskalnej JST. Bez spełnienia tego warunku, trudno jest w ogóle rozważać kwestię samodzielności dochodowej. Stabilność fiskalna oznacza taki stan, w którym występuje stałość, pewność, przewidywalność, niezmienność, równowaga, bezpieczeństwo itp.¹²⁴ W literaturze stosunkowo często podkreśla się, że współczesne rozumienie pojęcia stabilności fiskalnej wykracza poza wypłacalność JST (zdolność regulowania zobowiązań). Obok bezpieczeństwa finansowego, ze względu na stabilność fiskalną równie istotne jest również zagwarantowanie sprawności dochodowej oraz możliwości efektywnego wykonywania zadań publicznych przez JST, a zarazem finansowania polityki rozwojowej¹²⁵. Zagwarantowanie tak zdefiniowanej stabilności fiskalnej wymaga skonstruowania systemu finansowania JST, charakteryzującego się takimi atrybutami, jak¹²⁶:

- **wydajność fiskalna** – zapewniająca efektywną realizację zadań JST;
- **antycykliczność** – pozwalająca na efektywne wykonywanie zadań, niezależnie od wahań koniunktury gospodarczej;
- **stałość** – mająca swoje odzwierciedlenie we względnej stabilizacji prawnej dochodów JST.

Można sformułować konkluzję, że przypisane JST źródła dochodów, w tym zwłaszcza podatki, przede wszystkim powinny być wydajnym źródłem ich dochodów. Wprowadzanie nowych źródeł lub zmiana istniejących konstrukcji powinny prowadzić do wdrażania takich kategorii danin, które nie tylko zapewnią wpływy przewyższające koszty wymiaru i poboru, ale w szczególności dostarczą odpowiedniej wielkości środków na realizację określonych zadań JST. W pewnym sensie wysokość dochodów stanowi pochodną rozmiarów wydatków budżetowych, zdeteminowanych z kolei zadaniami, które JST mają powierzone do realizacji.

Każde źródło dochodów charakteryzuje się różnym stopniem wydajności fiskalnej. Jest to uzależnione m.in. od: zakresu podmiotowego albo przedmiotowego,

¹²³ W literaturze najczęściej jest rozpatrywana łącznie z samodzielnością dochodową JST. Szerszy opis został zawarty w dalszej części rozdziału.

¹²⁴ Por. A. Navarro-Galera, M.P. Rodríguez-Bolívar, L. Alcaide-Muñoz, M.D. López-Subires, *Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments*, Applied Economics, 2016, vol. 48, Issue 41, s. 3961-3975; R. Stavins, A. Wagner, G. Wagner, *Interpreting Sustainability in Economic Terms: Dynamic Efficiency plus Intergenerational Equity*, „Economics Letters”, 2003, no. 3 (79), s. 339-343.

¹²⁵ K. Wójtowicz, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2014, vol. XLVIII, s. 138-139.

¹²⁶ K. Wójtowicz, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności...*, op. cit. s. 138-139.

kosztu pozyskania, stabilności wpływów¹²⁷. Stąd ważne jest, aby przy konstrukcji systemu zasilania JST zapewnić im takie źródła, które będą charakteryzowały się wysoką wydajnością fiskalną, a nie szerokim zakresem źródeł o niskiej dochodowości. Przyznanie dużej liczby źródeł, przynoszących niskie dochody w odniesieniu do potrzeb wydatkowych, nie sprzyja samodzielności dochodowej JST.

Mówiąc o samodzielności dochodowej, można mieć na uwadze jedynie zapewnienie JST określonych środków finansowych na realizację przypisanych im zadań albo zagwarantowanie możliwości kreowania źródeł dochodów, w tym ich wprowadzania czy też wyznaczania poszczególnych elementów konstrukcyjnych. Może być ona utożsamiana ze zdolnością wpływania JST na strukturę i wielkość dochodów w ramach kompetencji przyznanych im ustawowo. Samodzielność dochodowa JST oznacza zdolność do prowadzenia własnej polityki podatkowej przez JST na danym obszarze¹²⁸. Nie może być ona interpretowana jako pełna autonomia w zakresie pobierania dochodów, a raczej jako upoważnienie do działań w granicach ustalonych przepisami prawa w tym zakresie¹²⁹. Wybrane definicje samodzielności dochodowej zaprezentowano w tabeli 1.5.

Analizując przedstawione definicje, można wyodrębnić dwa podejścia do kwestii samodzielności dochodowej. W pierwszym z nich samodzielność dochodowa JST jest utożsamiana z możliwością kształtowania przez JST własnych źródeł dochodów (władztwem podatkowym, w literaturze anglojęzycznej nazywanym *tax power*, *taxing power* lub *tax autonomy*)¹³⁰. W drugim zaś podkreśla się tylko konieczność zapewnienia JST środków finansowych niezbędnych do prowadzenia przez nie działalności, bez wskazywania źródeł, a także wymóg zagwarantowania JST swobody ich kształtowania. W podejściu tym akcentuje się wyposażenie w środki finansowe, a nie źródła dochodów w stopniu adekwatnym do zadań przypisanych JST.

¹²⁷ Por. J. Szołno-Koguc, *Istota i czynniki determinujące wydajność fiskalną podatków i systemu podatkowego*, [w:] *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, T. Famulska, A. Walasik (red.), Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2012, s. 384-386.

¹²⁸ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu...*, op. cit., s. 75.

¹²⁹ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów...*, op. cit., s. 139.

¹³⁰ Jest utożsamiana ze zdolnością JST do kształtowania źródeł dochodów, w tym z uprawnieniami w stosunku do bazy podatkowej i stawek podatkowych. Szerzej: J. Kincaid, *The Constitutional frameworks of State and Local Government Finance*, [in:] *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, R.D. Ebel, J.E. Petersen (eds.), Oxford University Press, Oxford 2012, s. 52-56; H. Blöchliger, J. Rabesona, *The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Paris: OECD, 2009, no. 9; H. Blöchliger, M. Nettle, *Sub-central Tax Autonomy*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism”, 2011, no. 20, s. 3.

Tabela 1.5. Przegląd wybranych definicji samodzielności dochodowej

Autor	Definicja
M. Ait Ouali, M. Boussetta	Prawo i zdolność JST do samodzielnego finansowania dóbr i usług zgodnie z lokalnymi preferencjami.
K. Beer-Tóth	Prawo i zdolność do określania źródeł i wielkości środków finansowych, tempa, w jakim są tworzone zasoby budżetowe i sposobu ich wykorzystania, jak również prawo do wyboru źródła finansowania oraz, w przypadku finansowania dłużnego, prawo do określenia wyboru ich źródła.
E. Cigu	Prawo i zdolność do określania: rodzajów podatków, podstawy opodatkowania, stawki podatkowej.
E. Chojn-Duch, E. Kornberger-Sokołowska	Niezbędnym elementem konstrukcji systemu samorządu terytorialnego jest zagwarantowanie mu odpowiedniego poziomu dochodów, które nie będą podlegały ograniczeniom ze strony państwa.
A. Czarny	Z jednej strony określa stopień możliwości finansowych JST w zakresie gromadzenia dochodów i pozyskiwania przychodów, a z drugiej strony w zakresie ponoszenia wydatków i realizowania rozchodów.
E. Denek	Decentralizacja dochodów zapewniająca nie tylko ich wystarczalność, lecz także pewną samodzielność samorządu w ich kształtowaniu.
M. Dylewski	Oznacza samodzielność organów JST w stanowieniu źródeł dochodów budżetu lokalnego.
M. Jastrzębska	Określony zakres samodzielności decyzyjnej władzy samorządowej w kontekście możliwości prowadzenia własnej polityki fiskalnej na danym obszarze. Tak rozumiana samodzielność dochodowa wymaga nie tylko odpowiedniego poziomu dochodów, adekwatnego do finansowanych zadań, ale również odpowiedniej struktury dochodów budżetowych, w której wystarczającą rangę mają zasoby finansowe przekazane do samodzielnej dyspozycji JST, tj. dochody własne. Samodzielność wiąże się z kwestią wystarczalności dochodów do finansowania zadań, z którą to łączy się konieczność rozpatrywania struktury dochodów ze względu na możliwości kształtowania ich przez JST.
M. Kosek-Wojnar	Oznacza zdolność prowadzenia własnej polityki fiskalnej przez jednostki samorządu terytorialnego na terenie funkcjonowania danej jednostki.
W. Miemiec	Stworzenie takich mechanizmów prawnych, które zabezpieczyłyby JST przez stabilne i wydajne źródła dochodów występujące na obszarze właściwości terytorialnej tych jednostek, a zarazem przez władztwo dochodowe zapewniłyby władzom JST wpływ na strukturę i wydajność tych źródeł dochodów.
K. Piotrowska-Marczak	Zagwarantowanie możliwości zwiększania dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnorodnymi metodami.
M. Poniatowicz	Określony zakres samodzielności decyzyjnej władzy samorządowej w kontekście możliwości prowadzenia własnej polityki fiskalnej na danym obszarze.
K. Surówka	Prawo władz samorządowych do dysponowania środkami finansowymi, lecz również do ich ustalania i pozyskiwania.

Źródło: K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19; K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 22; M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2004, nr 2, s. 77; M. Dylewski, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach spowolnienia gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 587, „Finanse, Rynki Finansowe,

Ubezpieczenia”, 2010, nr 26, s. 477; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 54; K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy in Theory and Practice...*, op. cit., s. 70; M. Ait Ouali, M. Boussetta, *A Comparative Study of Local Financial Autonomy in Italy, France and Morocco*, „European Scientific Journal”, December 2017, vol. 13, no. 34, s. 154; W. Mierniec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 384; A. Czarny, *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej...*, op. cit., nr (84)3, s. 42; M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach”, 2015, nr 1(22), s. 15-16; E. Denek, *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 15; E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *Dochody gmin z podatków i opłat*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Jednak trudno zgodzić się z drugim prezentowanym podejściem. Wyposażenie JST w środki finansowe, zapewniające możliwość realizacji przypisanych im zadań, nie przesądza o przyznaniu im samodzielności dochodowej. Zasadniczy wpływ na samodzielność dochodową JST ma bowiem nie tylko określenie ich udziału w dochodach publicznych na odpowiednim poziomie, ale także struktura źródeł tych dochodów. Istota samodzielności dochodowej powinna być utożsamiana z wyposażeniem JST we własne źródła dochodów i przyznaniem im instrumentów władztwa podatkowego wobec tych źródeł¹³¹. To JST powinny mieć prawo decydowania o wykorzystaniu przypisanych im źródeł dochodów, aby pozyskać środki na realizację przypisanych im zadań. Rozważając samodzielność dochodową JST, należy zwrócić uwagę na kilka jej elementów składowych, a mianowicie:

- możliwość ustanawiania własnych źródeł dochodów;
- wpływanie na elementy konstrukcyjne dochodów JST (głównie podatków i opłat samorządowych), w tym stosowanie preferencji podatkowych (ulg, zwolnień, umorzeń oraz odroczeń płatności danin publicznych), tzw. władztwo podatkowe;
- swobodę zarządzania mieniem publicznym w celu osiągnięcia dochodów;
- swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (w tym również poza zakresem działalności usług użyteczności publicznej).

Wymienione powyżej elementy tworzą całościową definicję samodzielności dochodowej JST. Istotą tej samodzielności powinno być zapewnienie stabilności i wydajności poszczególnych źródeł dochodów JST, możliwości realnego wpływu władz samorządowych na kształtowanie tych źródeł¹³² tak, by były one w stanie pozyskać środki finansowe pozwalające na realizację bieżących potrzeb oraz sfinansowanie potrzeb rozwojowych (inwestycyjnych). Według K. Sawickiej, regułą

¹³¹ Por. S. Yilmaz, F. Vaillancourt, B. Dafflon, *State and Local Government Finance: why it matters*, [in:] *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, R.D. Ebel, J.E. Petersen (eds.), Oxford University Press, Oxford 2012, s. 113-117.

¹³² Por. K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, op. cit., s. 289.

jest to, że samodzielność dochodowa jest tym większa, im wyższy jest udział dochodów własnych, a niższy dotacji celowych w całości dochodów budżetowych JST¹³³.

Dochody własne JST mogą być rozpatrywane w węższym i szerszym ujęciu. W węższym ujęciu E. Denek zalicza do tej kategorii dochodów tylko te dochody, na których wysokość mają wpływ władze samorządowe¹³⁴. W szerszym ujęciu do dochodów własnych należą zaś te, które spełniają następujące warunki:

- „są pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu;
- przekazane są do dyspozycji JST w całości i bezterminowo z mocy prawa;
- pochodzą ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając konstrukcję prawną tych dochodów”¹³⁵.

Wybór podejścia do ujęcia dochodów własnych oddziałuje na zakres i sposób rozpatrywania samodzielności dochodowej i oceny jej poziomu. Wśród autorów, zajmujących się problematyką samodzielności dochodowej, przeważa pogląd, że to możliwość realnego wpływu władz samorządowych na kształtowanie źródeł dochodów wydaje się mieć kluczowe znaczenie zarówno przy definiowaniu dochodów własnych, jak i analizie poziomu samodzielności dochodowej. Pogląd ten reprezentuje także autorka. Cechą tych dochodów jest bowiem to, że są one przyznawane JST w sposób trwały i bezterminowy, bez ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w tej części wpływów, które zostały oddane we władanie JST. Ich niewątpliwą zaletą jest również to, że są w większym stopniu przewidywalne, a JST mogą nimi swobodnie dysponować, co ma wpływ na samodzielność wydatkową¹³⁶.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość kształtowania konstrukcji własnych dochodów (a wśród najważniejszej kategorii – podatków i opłat lokalnych), w tym określania ich: wysokości, ulg, zwolnień itp. Wśród pożądanых cech tego typu dochodów najczęściej wymienia się¹³⁷:

- wysoką wydajność – gwarantującą osiąganie dochodów zapewniających możliwość sfinansowania znacznej części zadań własnych; źródła te powinny być stabilne, a wysokość wpływów przewidywalna;
- równomierne rozmieszczenie przestrzenne przedmiotu opodatkowania (bazy podatkowej) – umożliwiające osiąganie dochodów na zbliżonym poziomie

¹³³ Por. K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, op. cit., s. 289.

¹³⁴ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 159.

¹³⁵ Por. E. Ahmad, J. Craig, *Intergovernmental Transfers*, [in:] *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.), International Monetary Fund, Washington, D.C. 1997, s. 3-107; J. Kotlińska, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2009, ROK LXXI, z. 3, s. 144.

¹³⁶ Por. W. Miemieć, K. Sawicka, *Prawo finansów publicznych ...*, op. cit., s. 100, 126.

¹³⁷ Zob. R. Bird, *Setting the Stage – Municipal and Intergovernmental Finance*, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/115504/toronto99/assets/t-bird-mod03.pdf> (data dostępu: 17.02.2015).

- przez JST; brak zachowania tej zasady najczęściej prowadzi do nadmiernego zróżnicowania dochodowego poszczególnych jednostek i konieczności wprowadzania elementów wyrównywania nierównowagi fiskalnej;
- jednoznaczność terytorialną – przedmiot podatku powinien być trwale związany z danym obszarem, aby uniemożliwić ucieczkę od opodatkowania w przypadku wystąpienia istotnych różnic w stawkach występujących między wspólnotami samorządowymi i nie dopuścić do migracji bazy podatkowej. Podatki lokalne powinny charakteryzować się tzw. określonością przestrzenną, przejawiającą się w braku trudności z ustaleniem, która JST powinna otrzymywać środki z danego źródła opodatkowania, co powinno także sprzyjać zapewnieniu odpowiedzialności za pozyskiwane dochody;
 - trwały związek przestrzenny bazy podatkowej (niemobliwość) – oznaczający przywiązanie przedmiotu lub podmiotu opodatkowania do danego terytorium;
 - powszechność obciążeń podatkowych, przez którą rozumie się nałożenie daniny na jak największą liczbę mieszkańców, co powinno służyć podwyższeniu jej wydajności fiskalnej, a także postrzeganiu obciążeń podatkowych jako sprawiedliwe;
 - nieskomplikowany charakter – prostota zapewniająca ograniczenie kosztów ich poboru, zwłaszcza wobec stosunkowo niskiej ich wydajności fiskalnej;
 - „widoczność” podatku, przez co politycy są bardziej związani ze swoimi wyborcami i muszą ponosić odpowiedzialność za podejmowane decyzje obejmujące wydatkowanie pozyskanych środków finansowych;
 - odporność na wahania dochodów wynikające z cyklu koniunkturalnego;
 - elastyczność w odniesieniu do inflacji¹³⁸.

Ponadto, R. M. Bird uznaje, że w przypadku „prawdziwego lokalnego podatku” organom władzy samorządowej w stosunku do niego musi przysługiwać pełne władztwo podatkowe, tzn. muszą one podejmować decyzje o jego pobieraniu, konstrukcji, w tym dotyczące stawek i ulg, zajmować się poborem i egzekucją należności oraz administracją zebranymi dochodami¹³⁹.

Jednak problemem pozostaje prawne kwalifikowanie poszczególnych kategorii dochodów do dochodów własnych. Często wśród dochodów zaliczanych do tej grupy pozostają takie, w przypadku których JST są jedynie biernym biorcą środków ze źródeł, które kreuje państwo i to państwo w drodze zmian ustawowych może częściowo lub całkowicie pozbawiać JST dochodów z tego tytułu, bez zapewnienia

¹³⁸ Poszczególne konstrukcje podatkowe podatków lokalnych bardziej lub mniej charakteryzują się wymienionymi cechami. W najwyższym stopniu wymienione cechy spełniają podatki majątkowe (w tym podatek od nieruchomości), lecz w części państw najważniejszym dochodem własnym jest lokalny podatek dochodowy. Szerzej: P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje...*, op. cit., s. 51-52; S. Kańduła, *Nowe rozwiązania w finansowaniu...*, op. cit., s. 156-157; M. Mazurek-Chwiejczak, *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2012, 3 Sectio H, vol. XLVI, s. 156.

¹³⁹ R. M. Bird, *Subnational taxation in...*, op. cit., s. 139-161.

jakiegokolwiek finansowej rekompensaty. Tego typu dochodem mogą być np. udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa, w których partycypują poszczególne typy JST w wysokości określonej przez państwo. Jest to jednocześnie istotne źródło dochodów JST, a jego uwzględnienie w kategorii dochodów własnych może prowadzić do błędnej oceny poziomu samodzielności dochodowej JST.

Co więcej, warto zauważyć, że istnieje wyraźna zależność tej kategorii dochodów od koniunktury gospodarczej. Każde spowolnienie ma swoje odzwierciedlenie w wysokości wpływów z tego tytułu. Można zgodzić się z K. Wójtowicz, że dochody z tego tytułu nie wypełniają: „w dostateczny sposób wymogu pewności, a wysoki odsetek tych wpływów w strukturze budżetów samorządowych może, zwłaszcza w okresach dekonunktury, skutkować zakłóceniem stabilności JST”¹⁴⁰. Tego typu źródła dochodów nie spełniają cech dochodów własnych i nie wzmacniają samodzielności dochodowej.

System zasilania finansowego poszczególnych typów JST w różnych krajach jest istotnie zróżnicowany, co sprawia, że poziom samodzielności dochodowej jest także zróżnicowany w odniesieniu do podstawowych JST (gmin i ich odpowiedników) i jednostek samorządu wyższego szczebla. Stąd, dokonując analizy tej samodzielności, należy brać pod uwagę tę kwestię. Najczęściej największy udział dochodów własnych i najszerszy zakres oddziaływania na te dochody jest przypisany podstawowym JST. Pozostałe jednostki są wyposażone w środki pochodzące głównie ze źródeł, na które nie mają wpływu (różnego rodzaju transferów), co oddziałuje na to, że charakteryzują się niższym poziomem samodzielności dochodowej. Często jednostki te mają także przyznany znacząco węższy zakres zadań do realizacji.

O roli dochodów własnych JST, a więc o meritum samodzielności dochodowej, pisał np. A. Wasilewski. Z jego badań wynika, że w rozwoju gospodarczym JST: „występuje wyraźna dominacja tych o najwyższych dochodach własnych, a wyraża się ona nie tylko większą liczbą podmiotów gospodarczych, na tych terenach bowiem znacznie chętniej lokuje się kapitał zagraniczny w formie inwestycji bezpośrednich”¹⁴¹. Jak stwierdzili J. Martinez-Vazquez i R. McNab finansowanie się JST z własnych źródeł dochodów (podatków) nie tylko zachęca je do efektywnej alokacji zasobów, ale również do podejmowania działań służących wzrostowi gospodarczemu. Przemysłana polityka podatkowa daje możliwość władzy samorządowej uzyskiwania wyższych dochodów podatkowych, tworząc podstawy do stosowania niż-

¹⁴⁰ K. Wójtowicz, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2014, 2 Sectio H, vol. XI VIII, s. 141.

¹⁴¹ A. Wasilewski, *Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich*, „Studia i Monografie”, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2005, z. 129, s. 113.

szych stawek podatkowych lub dostawy większej liczby usług publicznych dostosowanych do preferencji mieszkańców¹⁴². Widoczność zachowania władzy samorządowej w zakresie sięgania do dochodów własnych mieszkańców sprawia, że władza ta zachowuje się racjonalniej¹⁴³. Według K. Piotrowskiej-Marczak, dodatkowo niski udział dochodów własnych, który może być utożsamiany z niskim poziomem samodzielności dochodowej, może wywołać ograniczenie inwestycji i wyhamowanie rozwoju JST¹⁴⁴.

Zróznicowany potencjał dochodowy JST, jak również poziom kosztów realizacji poszczególnych zadań powodują, że w katalogu dochodów JST, obok dochodów własnych, znajdują się także zewnętrzne źródła dochodów w postaci różnego rodzaju transferów¹⁴⁵. Ich klasyfikację zaprezentowano w tabeli 1.6.

Tabela 1.6. Klasyfikacja transferów według OECD¹⁴⁶

Celowe				Ogólne		
obowiązkowe		uznaniowe		obowiązkowe		uznaniowe
proporcjonalne – wymagające dofinansowania	granty	proporcjonalne – wymagające dofinansowania	granty	ogólnego przeznaczenia	granty blokowe ¹⁴⁷	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *General grants versus earmarked grants: theory and practice*, J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau (eds.), op. cit., s. 23.

¹⁴² J. Martinez-Vazquez, R. McNab, *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, World Development, February 2001.

¹⁴³ P. van Rompuy, *Sub-national Tax Autonomy and Deficits: Empirical Results for 27 OECD Countries*, „Regional Studies”, 2016, vol. 50, no. 7, s. 1248-1259.

¹⁴⁴ R. Głowicka-Wołoszyn, A. Wołoszyn, A. Kozera, *Nierówności dochodowe samorządów gminnych w Polsce*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2017, nr 49, s. 398.

¹⁴⁵ Twórcami pierwszych publikacji na temat transferów wyrównawczych i zasadności ich stosowania byli: Buchanan, Goetz, Flatters, Henderson, Mieszkowski i Broadway. Por. J. M. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*, „The American Economic Review”, 1950, vol. 40, no. 4, s. 583-599; J. M. Buchanan, Ch. J. Goetz, *Efficiency Limits of Fiscal Mobility*, „Journal of Public Economics”, 1972, vol. 1, s. 25-43; F. Flatters, V. Henderson, P. Mieszkowski, *Public goods, efficiency, and regional fiscal equalization*, „Journal of Public Economics”, 1974, vol. 3, s. 99-112; R. Broadway, *The Theory and ...*, op. cit.

¹⁴⁶ Obok przedstawionych wyżej klasyfikacji, istnieje także wiele innych podziałów transferów zasilających budżety samorządu terytorialnego, o których pisali różni autorzy, tacy jak np.: R. W. Bahl, A. Shah czy też G. D. Bergval. Por. G. A. Boyne, *Equalization grants and local expenditure needs*, Avebury 1990; R. W. Bahl, *Conditional versus unconditional grants: the case of developing countries*, [in:] *General grants versus earmarked grants: theory and practice*, J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau (eds.), The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, Albertslund-Seul 2010; *Intergovernmental fiscal transfers principles and practice*, R. Broadway, A. Shah (eds.), Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington 2007, s. 58.

¹⁴⁷ Dotacje są nazywane blokowymi wówczas, gdy są przekazywane na finansowanie/współfinansowanie wskazanego, lecz dość ogólnie określonego zadania lub dziedziny aktywności JST, a ich odbiorca może je dowolnie wykorzystać na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem dotowanego zadania/dziedziny aktywności.

Z jednej strony transfery służą finansowaniu zadań zleconych JST przez państwo, z drugiej zaś zmniejszaniu nierównowagi fiskalnej poprzez system wyrównywania pionowego (*vertical fiscal equalisation*) i poziomego (*horizontal fiscal equalisation*). Z punktu widzenia samodzielności dochodowej szczególnej krytyce jest poddawany drugi z systemów wyrównywania, polegający na ustawowym zobowiązaniu bogatszych JST do przekazania części swoich dochodów na rzecz jednostek uboższych (*fraternal equalization mechanism*). Wprowadzanie tego mechanizmu jest uzasadniane koniecznością zachowania solidarności bogatych JST z biedniejszymi¹⁴⁸. Zdaniem M. Poniatowicz: „Przy założeniu, że obywatele powinni mieć dostęp do tej samej jakości lokalnych dóbr i usług publicznych za podobną cenę, gdyby nie występowało wyrównywanie pionowe, przyjmujące postać transferów z budżetu państwa do poszczególnych JST, oraz wyrównywanie poziome, w którym najzamożniejsze JST dzielą się swymi dochodami z biedniejszymi jednostkami (transfery dotyczą jednostek tego samego szczebla samorządowego), to mieszkańcy wspólnot samorządowych o niższym potencjale dochodowym musieliby płacić znacząco wyższe podatki, aby otrzymywać dobra i usługi publiczne o podobnym poziomie i jakości jak mieszkańcy bogatszych jednostek”¹⁴⁹.

Innym przytaczanym argumentem za wprowadzaniem systemów wyrównywania jest zrównanie marginalnej korzyści z wydatków publicznych ponoszonych przez JST. Dotyczy to zwłaszcza wydatków w takich dziedzinach, jak zdrowie czy edukacja¹⁵⁰. Dodatkowo za transferami zasilającymi dochody JST przemawia konieczność wspierania JST, ponieważ świadczą one usługi nie tylko swoim mieszkańcom (np. świadczą usługi mieszkańcom gmin sąsiadujących), a zarazem konieczność eliminacji (minimalizacji) nieefektywności w decyzjach lokalizacyjnych, które mogą wynikać ze współzawodnictwa między samorządami, prowadząc do nadmiernego obniżenia dochodów i podaży usług publicznych, czyli zjawiska lokalnej konkurencji podatkowej (*local tax competition*)¹⁵¹.

¹⁴⁸ Por. L. Patrzalek, *Elementy poziomej redystrybucji środków w systemie finansów samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2009, nr 37, s. 195-204; L. Patrzalek, *Teoretyczne aspekty redystrybucji poziomej i jej praktyczne zastosowanie w systemie finansów samorządu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, *Szkice o finansach: księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Krystyny Znanieckiej*, Katowice 2012, s. 205-215.

¹⁴⁹ M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, 2011, nr 10, s. 238. Por. L. S. Wilson, *Macro Formulas for Equalization*, [in:] *Intergovernmental fiscal transfers principles and practice*, R. Broadway, A. Shah (eds.), Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington 2007, s. 339.

¹⁵⁰ H. Blöchliger, *Fiscal Equalisation – A Cross-Country Perspective*, [in:] *Fiscal Federalism 2014: Making decentralisation work*, H. Blöchliger (ed.), OECD Publishing, 2013, s. 99-113.

¹⁵¹ M. Poniatowicz, D. Wyszowska, *Disfunction of fiscal equalization mechanisms in the system of local government finances in Poland*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government”, 2015, vol. 13, (2015), no. 4, s. 1022; P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje...*, op. cit., s. 84; R. Broadway, *The Theory and Practice of Equalization*, Queen's Economics Department Working Paper, no. 1016.

Wśród teoretyków toczy się dyskusja na temat zasadności transferów wyrównawczych, jak również efektywności ich wprowadzania i ich kosztów. Nie brakuje argumentów przeciwko stosowaniu transferów zasilających budżety JST. Najczęściej podkreśla się, że zaburzają one efektywną alokację kapitału, stanowią zaprzeczenie teorii federalizmu fiskalnego, prowadzą do zakłócenia autonomii lokalnej, zniechęcają władzę samorządową do działania i dbania o bazę dochodową, przyczyniają się do niegospodarności przejawiającej się w realizacji usług przekraczających potrzeby społeczności samorządowej¹⁵². Argumenty przytaczane za stosowaniem lub nie tego typu transferów są stosunkowo obszernie opisywane w literaturze. Warto przyrzeć się choćby opracowaniom: H. Blöchliger, P. Swianiewicza, R. Broadwaya, J. Kima, J. Lotza, N. J. Maua czy też J. E. Stigliza¹⁵³.

W państwach o szerokim systemie wyrównywania fiskalnego następuje wyraźne „stępienie” odpowiedzialności fiskalnej na szczeblu lokalnym (ang. *blunt subnational governments' fiscal responsibility*)¹⁵⁴. Transfery wyrównawcze wywołują również określone straty po stronie efektywności ekonomicznej. Dochodzi do powstawania konfliktów w aspekcie efektywnej (rynkowej) alokacji kapitału i sztucznego zaburzania naturalnego układu zróżnicowania cen lokalnych dóbr i usług publicznych¹⁵⁵. P. Swianiewicz podkreśla, że wspomniane mechanizmy wyrównawcze zniekształcają także, stanowiącą podstawę koncepcji federalizmu fiskalnego, ideę autonomii lokalnej i samodzielności finansowej JST, a zarazem działają demotywująco na jednostki pod względem poprawy zarządzania dochodami własnymi oraz prowadzenia aktywnej polityki ich rozwoju ekonomicznego. Często stosowanie mechanizmów wyrównywania fiskalnego powoduje skłonność władz samorządowych do wydatków publicznych na poziomie przekraczającym rzeczywiste potrzeby wspólnoty samorządowej oraz możliwości samorządu terytorialnego w zakresie utrzymania w przyszłości elementów majątku zakupionego ze środków zewnętrznych¹⁵⁶.

Jeszcze inne argumenty, przemawiające za odrzuceniem mechanizmów wyrównywania dochodów JST, przytoczył J. E. Stiglitz¹⁵⁷. Stwierdził on, że wyrównywanie dochodów prowadzi do ograniczania suwerenności konsumentów lokalnych, ponieważ poprzez transfery z budżetu centralnego (dotyczy to zwłaszcza dotacji celowych) państwo narzuca swoje preferencje społecznościom lokalnym i zniekształca modele ich konsumpcji, tym samym ograniczając ich swobodę wyboru¹⁵⁸. Ponadto,

¹⁵² *General grants versus earmarked grants. Theory and practice*, op. cit.

¹⁵³ H. Blöchliger, *Fiscal Equalisation – A Cross-Country Perspective*, [in:] *Fiscal Federalism 2014: Making decentralisation work*, H. Blöchliger (ed.), OECD Publishing, 2013, s. 99-113; P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje ...*, op. cit., s. 84; R. Broadway, *The Theory and Practice of Equalization*, op. cit.; *General grants versus earmarked grants...*, op. cit.; J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

¹⁵⁴ H. Blöchliger, *Fiscal Equalisation...*, op. cit., s. 14.

¹⁵⁵ M. Poniatowicz, D. Wyszowska, *Disfunction of fiscal equalization...*, op. cit., s. 1019-1045.

¹⁵⁶ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje...*, op. cit., s. 85.

¹⁵⁷ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, op. cit., s. 895-897.

¹⁵⁸ B. Guziejewska, *Efektywność finansów...*, op. cit., s. 75-76.

autor zauważył, że mechanizm wyrównawczy może przyczyniać się do nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji, która może okazać się korzystniejsza dla bogatszych niż biedniejszych mieszkańców dotowanej jednostki terytorialnej. Stiglitz, podobnie jak Swianiewicz, skonstatował, że wyrównywanie może także prowadzić do nieefektywności lokalizacji związanej z niechęcią mieszkańców nieefektywnych jednostek terytorialnych do mobilności i przenoszenia się do jednostek efektywniejszych. Może to powodować zaburzenie rynkowej alokacji zasobów pracy i kapitału¹⁵⁹.

Przedstawione rodzaje transferów w różnym stopniu wpływają na samodzielność dochodową JST. W literaturze jest prezentowany pogląd, że transfery ogólne są neutralne dla samodzielności dochodowej JST, a nawet oddziałują pozytywnie¹⁶⁰. Jak stwierdził Thurow, subwencje mogą być wydatkowane przez władzę samorządową w najefektywniejszy sposób, z uwzględnieniem ich najpilniejszych potrzeb¹⁶¹. Jednak znaczny udział transferów w budżetach JST, zwłaszcza opartych w dużej mierze na uznaniowości ich rozdzielania przez władze centralne, w istotny sposób ogranicza samodzielność dochodową JST, przyczyniając się do centralizacji finansów publicznych¹⁶². Udział transferów w zasilaniu finansowym JST częściej jest rozpatrywany w kontekście analizy samodzielności wydatkowej, stąd zaprezentowano go w dalszej części książki.

Wysoki poziom transferów z jednej strony osłabia działalność organów JST, które powinny dbać o własny potencjał dochodowy, z drugiej pociąga za sobą nadmierne uzależnienie od działalności władz centralnych oraz sytuacji finansowej budżetu państwa. W związku z tym, w literaturze podkreśla się konieczność zdecentralizowania nie tylko zadań, ale również opodatkowania oraz wprowadzenia uprawnień samorządu terytorialnego do nakładania i pobierania podatków na różnych szczeblach zarządzania publicznego¹⁶³.

Próby określenia samodzielności dochodowej JST przez pryzmat analizy źródeł dochodów, z uwzględnieniem uprawnień władz lokalnych do ich zmiany lub wpływania na nie, w 1991 roku dokonali J. Owens i J. Norregaard. Sklasyfikowali oni źródła dochodów JST według stopnia samodzielności, uznając, że w przypadku najbardziej samodzielnych dochodów, tj. własnych, władze centralne nie powinny ustalać stawek ani podstawy opodatkowania. Wyznaczyli oni klasyfikację źródeł dochodów

¹⁵⁹ M. Poniatowicz, D. Wyszowska, *Disfunction of fiscal equalization...*, op. cit., s. 1023.

¹⁶⁰ Taki pogląd prezentują np.: S. Owsiak, J. Zawora, A. Czarny.

¹⁶¹ Por. L. Thurow, *The theory of grants-in-aid*, „National Tax Journal”, 1966, vol. 19, no. 4, s. 373.

¹⁶² J. Martínez-Vázquez, *Revenue assignments in the practice...*, op. cit., s. 30 i nast.; A. Szewczuk, *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce i jej wpływ na funkcjonowanie sektora samorządowego*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań – Wrocław 2004, s. 39; B. Guzajewska, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, 2007, nr 4, s. 37.

¹⁶³ Por. Y. Qian, G. Roland, *Federalism and the soft budget constraint*, „The American Economic Review”, 1998, vol. 88, s. 1143-1162; R. M. Bird, *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department Working Paper, 1999, s. 6, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf> (data dostępu: 14.11.2014).

przedstawioną w tabeli 1.7. Źródła finansowania zaprezentowali w kolejności: od tych wpływających korzystnie na samodzielność dochodową do źródeł znacznie ją ograniczających.

Tabela 1.7. Klasyfikacja dochodów według J. Owensa i J. Norregaarda, w kontekście samodzielności dochodowej

Dochody własne	Podstawa i stawki
Podatki samorządowe	Podstawa opodatkowania ustalana centralnie, jednak stawki podlegają kontroli władzy lokalnej.
Dochody nieopodatkowe	Opłaty, czynsze – najczęściej to państwo ustala, za jakie usługi mogą być pobierane; pozostają pod kontrolą samorządu lokalnego, który może określać ich wysokość.
Udział w podatkach państwowych	Podstawa opodatkowania i stawki ustalane centralnie, ale władze lokalne mogą wpływać na udział dochodów przypisanych JST lub kwoty, które otrzymuje każdy szczebel samorządu lokalnego.
Granty ogólnego przeznaczenia	Wysokość grantów ustalana centralnie (zazwyczaj z elementem re-dystrybucyjnym), lecz władze lokalne mają swobodę w określaniu sposobu wydatkowania środków.
Granty celowe	Wysokość grantów może być ustalana centralnie lub może zależeć od decyzji władz lokalnych, choć w obu przypadkach centralnie jest określany sposób wydatkowania funduszy.

Źródło: J. Owens, J. Norregaard, *The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries*, [in:] *Local Government: An International Perspective*, J. Owens, G. Panella (eds.), North Holland, Amsterdam 1991, s. 3-54.

Autorzy szczegółowo przeanalizowali zakres władztwa wobec wskazanych w tabeli rodzajów dochodów budżetowych. Stwierdzili, że w przypadku dochodów własnych (kategorie: 1-3) władze samorządowe, niezależnie od przyjętych rozwiązań w odniesieniu do podstawy opodatkowania i sposobu ustalania stawek JST, mają pewien zakres samodzielności dochodowej. Analiza pozostałych kategorii dochodów dowiodła, że granty automatycznie nie zmniejszają samodzielności dochodowej, ale zależą od rodzaju dotacji. J. Owens i J. Norregaard są przekonani, że jedynie granty celowe obniżają samodzielność dochodową i w konsekwencji wydatkową. Podobne analizy prowadzili: R.D. Ebel, S. Yilmaz, H. Blöchliger i D. King, B. Dafflon i S. Peritaz czy też przedstawiciele OECD¹⁶⁴. Wnioski z przeprowadzonych analiz były bardzo zbliżone.

¹⁶⁴ Por. R. D. Ebel, S. Yilmaz, *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, World Bank Institute, 2002, s. 35; R. D. Ebel, S. Yilmaz, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, Policy Research Working Paper 2809, The World Bank, Washington D. C. 2002; E. Rusu (Cigu), *Financial Revenue Autonomy of Local Budgets in Romania. Measuring Approach*, „Journal of Public Administration, Finance and Law”, 2013, Issue 3, s. 59-61; OECD, *Taxing Powers of State and Local Government*, Tax Policy Studies 1, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris 1999; H. Blöchliger, D. King, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Paper

Rozważając kwestię samodzielności dochodowej, warto pamiętać, że nie powinno się jej utożsamiać z samofinansowaniem¹⁶⁵, które oznaczałoby zapewnienie JST możliwości finansowania wydatków w całości dochodami własnymi¹⁶⁶. W praktyce nie udało się zbudować systemu zasilania finansowego JST, który czyniłby je autonomicznymi pod względem finansowym. Wysoki poziom zróżnicowania dochodów osiąganych przez JST wymusza bowiem stosowanie systemu ich wyrównywania z wykorzystaniem różnego typu transferów. Przyjmując zatem, że w praktyce nie istnieje możliwość skonstruowania modelu finansowania JST opartego na samofinansowaniu, należy stwierdzić, że stopień wyposażenia JST w dochody własne jest istotną determinantą ich samodzielności. Zasadne wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki powinien być poziom dochodów własnych (ich udział w strukturze), aby go uznać za zadowalający dla stwierdzenia poziomu samodzielności organów samorządowych w sferze dochodowej? W opinii M. Kosek-Wojnar: „Problem ten na gruncie literatury nie został dotąd rozstrzygnięty. Wydaje się, że trudno byłoby w tym miejscu wskazać racjonalne kryteria, którymi można się posługiwać dla określenia tej wielkości”¹⁶⁷ w stosunku do systemów finansowania JST w różnych krajach. Trzeba mieć na uwadze to, że poziom ten będzie zależny od wielu uwarunkowań, w tym stopnia decentralizacji zadań publicznych.

Argumentem przemawiającym za zwiększaniem udziału dochodów własnych, przy jednoczesnym zmniejszaniu środków przekazywanych w ramach wszelkiego rodzaju dotacji, jest tzw. *flypaper effect*¹⁶⁸. Zgodnie z nim, obecność dotacji w strukturze dochodów jednostki dotowanej wpływa na większy wzrost jej wydatków budżetowych, niż miałyby to miejsce, gdyby do finansowania wydatków publicznych wykorzystano dochody własne. W przypadku transferów zewnętrznych społeczność lokalna nie zauważa związku między wzrostem wydatków budżetowych a obciążeń podatkowych, co można z łatwością dostrzec wobec wydatkowania dochodów własnych jednostki. Mieszkańcy nie są bowiem w żaden sposób zobowiązani do partycypowania we wzroście tych wydatków. W przeprowadzonych badaniach

2, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris 2005; B. Dafflon, *L'autonomie fiscale communale: Le cas de Fribourg*. In *L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire*, no. 5 in Études et colloques, Éditions Universitaires Fribourg (Suisse), Fribourg 1992, s. 25-43; B. Dafflon, S. Perritaz, *L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire: présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises*, Working Paper 336, Faculty of Economics and Social Sciences, University of Fribourg, Fribourg 2000.

¹⁶⁵ Jak zauważyła K. Piotrowska-Marczak, jednak można wyodrębnić taką sferę działalności JST, która powinna być nastawiona na samofinansowanie. Jest nią działalność gospodarcza.

¹⁶⁶ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne...*, op. cit., s. 19.

¹⁶⁷ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2004, nr 2, s. 14.

¹⁶⁸ Szerzej: J. R. Hines, H. R. Thaler, *Anomalies The Flypaper Effect*, „Journal of Economic Perspectives”, 1995, vol. 9, no. 4, s. 217-226; M. Ziolo, *Zjawisko flypaper effect – rozważania teoretyczne i aspekty praktyczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2009, nr 36, s. 451-456.

ustalono, że 1 dolar otrzymany w postaci dotacji powoduje, że wydatki publiczne wzrastają o 40%, natomiast w stosunku do dochodów własnych jedynie o 10%¹⁶⁹. Badania empiryczne potwierdziły, że marginalna skłonność do wydatkowania środków przyznanych w ramach dotacji jest zdecydowanie wyższa niż marginalna skłonność do wydatkowania środków z innych źródeł (środków własnych)¹⁷⁰. Zjawisko *flypaper* zwykle jest traktowane jako rodzaj iluzji fiskalnej¹⁷¹.

Do argumentów przemawiających za przyznaniem wysokiego poziomu samodzielności dochodowej JST, wynikającej ze znacznego zakresu decentralizacji, można zaliczyć¹⁷²:

- konieczność dopasowania podaży dóbr i usług publicznych do lokalnych potrzeb i gustów mieszkańców, co determinuje przyznanie określonej puli środków finansowych poszczególnym JST;
- dążenie do wzrostu efektywności wydatkowania środków publicznych – można przyjąć, iż w sytuacji, kiedy JST otrzymuje zadania wraz z środkami przeznaczonymi na ich wykonanie, nie ma bodźców do troski o efektywne wydatkowanie tych środków; wręcz przeciwna sytuacja występuje wówczas, gdy środki są jej przyznawane jako źródła dochodów własnych. Im większa jest bowiem samodzielność samorządów w pozyskiwaniu dochodów, tym większa jest zarazem presja na efektywne nimi gospodarowanie, co w powiązaniu z rosnącą świadomością mieszkańców i ich możliwością dostrzeżenia nieefektywności działania władz może prowadzić do istotnych zmian proefektywnościowych w działaniu samorządu terytorialnego.

Warto zauważyć, że kwestie efektywnościowe są często podkreślane w kontekście finansów publicznych i zachodzących w nich procesów ich decentralizacji. Różni autorzy zwracają uwagę na potrzebę rozpatrywania efektywności wydatkowania środków publicznych celem osiągnięcia najwyższej użyteczności społecznej, jak również na znaczenie decentralizacji w całym procesie¹⁷³. Efektywność systemu podatków lokalnych, jako efektu zwiększenia samodzielności dochodowej JST, przede wszystkim należy odnieść do: zapewnienia wystarczających dochodów na sfinansowanie zadań samorządowych oraz „wzmacniania demokracji lokalnej, również w kontekście sprzyjania identyfikacji określonych preferencji mieszkańców”¹⁷⁴.

¹⁶⁹ H.S. Rosen, *Public finance*, fifth edition, Irwin/Mc Graw-Hill, 1999, s. 502.

¹⁷⁰ Występowania tego zjawiska wyjaśniono w: B. Guzajewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 131-134; R. P. Inman, *The flypaper effect*, NBER Working Paper, December 2008, no. 14579, <http://www.nber.org/papers/w14579> (data dostępu: 13.02.2017); F. M. Aragon, *The Flypaper Effect Revisited*, STICERD, London School of Economics, November 2008, <http://sticerd.lse.ac.uk/new/publications/series.asp?prog=EOPP> (data dostępu: 13.02.2017).

¹⁷¹ Szerzej: M. Ziolo, *Zjawisko flypaper effect – rozważania...*, op. cit., s. 451-456.

¹⁷² J. Neneman, *Finanse lokalne obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 1-2, s. 54-55.

¹⁷³ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 126 i nast.

¹⁷⁴ B. Guzajewska, *W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L, 1, s. 277.

Biorąc pod uwagę prezentowane w literaturze poglądy na temat zwiększenia efektywności działania JST w wyniku decentralizacji finansowej, można przyjąć, że to także bardziej efektywne gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi jednostkom sprzyja zwiększeniu możliwości wygospodarowania większych środków na inwestycje w ramach ograniczonych środków finansowych. Jednocześnie wydaje się, że przyznanie JST na stałe pewnych źródeł dochodów wraz z instrumentami władztwa podatkowego wobec tych źródeł powinno pozwolić im na lepsze, wieloletnie planowanie rozwoju wspólnoty samorządowej z określeniem strategii inwestycyjnej, a następnie jej konsekwentnym realizowaniem. Brak przewidywalności wielkości środków, którymi może dysponować w dłuższym okresie samorząd terytorialny, nie służy bowiem długofalowemu planowaniu. Mając na uwadze również inne uwarunkowania niesprzyjające takiemu podejściu do rozwoju (np. kierowanie się wygraną wyborczą), po ich wyeliminowaniu można przewidywać zwiększenie zainteresowania władzy samorządowej i jej możliwości realizacji działalności inwestycyjnej.

Rozpatrując zagadnienie samodzielności dochodowej JST¹⁷⁵, nie można równocześnie zapominać o swobodzie w zakresie wykorzystania środków ze źródeł zwrotnych – samodzielności przychodowej (w literaturze anglojęzycznej zwanej *debt power* lub *boorowing power*)¹⁷⁶. Swoboda w zaciąganiu zobowiązań dłużnych przez władze samorządowe jest ściśle powiązana z otoczeniem, w którym działają JST, a na które nie mają możliwości bezpośredniego wpływu. Samodzielność w zakresie ustalania poziomu i możliwości uchwalania budżetu z deficytem w znacznym stopniu jest uzależniona od przestrzegania zasady adekwatności środków do zadań przypisanych JST. Jej nieprzestrzeganie zwykle powoduje powstawanie nierównowagi budżetowej JST, co skutkuje ograniczaniem swobody JST i determinuje konieczność podejmowania decyzji o zaciąganiu przez nie zobowiązań, ich skali i terminie¹⁷⁷. Jednak prawo do samodecydowania JST o możliwościach i poziomie zaciąganego przez nie długu jest najczęściej limitowane przez państwo (są wprowadzane ograniczenia jakościowe i ilościowe). Ograniczenia są zarazem związane z katalogiem możliwych do wykorzystania rodzajów instrumentów zwrotnych (zazwyczaj zamknięty ustawowo katalog), celem przeznaczenia środków pozyskanych ze źródeł (a więc rodzajem wydatków możliwych do sfinansowania środkami zwrotnymi) oraz opracowywaniem i wykonywaniem strategii zarządzania długiem JST.

¹⁷⁵ Por. L. Patrzalek, *Dług podsektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 682, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2011, nr 76, s. 186.

¹⁷⁶ Samodzielność w sferze pozyskiwania dochodów zwrotnych budżetu JST w literaturze jest także rozpatrywana w powiązaniu z samodzielnością wydatkową. Por. J. Kincaid, *The Constitutional Frameworks of State and Local Government Finance*, [in:] *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, R.D. Ebel, J.E. Petersen (eds.), Oxford University Press, Oxford 2012, s. 52-56.

¹⁷⁷ L. Patrzalek, *Dług podsektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit.

Samodzielność przychodową należy rozpatrywać w powiązaniu z samodzielnością dochodową, zwłaszcza w kontekście wyposażenia JST w stabilne i wydajne źródła dochodów własnych, które obejmują daną jednostkę podziału terytorialnego (bazę ekonomiczną) oraz stwarzają możliwość realnego wpływania na ich wydajność. To zwykle środki pochodzące z dochodów własnych stanowią podstawę spłaty zadłużenia w przyszłości. Stąd, z racji możliwości zadłużania się, szczególnie ważna jest relacja dochodów własnych do dochodów ogółem. Im jest ona wyższa, tym szerszy jest zakres samodzielności przychodowej JST. Struktura dochodów budżetu JST z dominującym udziałem dochodów własnych sprzyja rozwijaniu aktywności władzy samorządowej w oddziaływaniu na wzrost ilości i wydajność przypisanych im źródeł dochodów budżetowych, w tym również w ramach działań finansowanych ze źródeł zwrotnych.

Nie można zapominać, że prawo do korzystania ze środków oferowanych na rynkach kapitałowych pozostaje ważnym elementem kształtowania samodzielności dochodowej JST, przede wszystkim w kontekście realizacji działalności inwestycyjnej wobec braku środków własnych JST¹⁷⁸.

Samodzielność dochodowa nierozzerwalnie wiąże się z samodzielnością wydatkową. Wynika to głównie z faktu, że zakres samodzielności wydatkowej jest pochodną wysokości i struktury dochodów JST. Istotą samodzielności wydatkowej JST jest bowiem możliwość rozporządzania tymi dochodami: „którymi samorząd może swobodnie dysponować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”¹⁷⁹. W przekonaniu M. Kosek-Wojnar: „Swoboda w zakresie pozyskiwania dochodów lub przychodów budżetowych powinna być wiązana ze swobodą w wydatkowaniu tych środków”¹⁸⁰. Nie można więc, jak już zauważono, oddzielić całkowicie pojęcia samodzielności dochodowej od samodzielności wydatkowej¹⁸¹.

Problematyka samodzielności wydatkowej nie jest tak dobrze rozpoznana w literaturze przedmiotu, jak samodzielność dochodowa¹⁸², choć jest to zagadnienie bardzo złożone i mniej przejrzyste, a wyodrębnienie z całości wydatków tych, które są w znacznej mierze lub w pełni zależne od władz JST, jest w zasadzie niemożliwe, co istotnie zakłóca prowadzenie analiz w tym zakresie.

Trudno jest analizować samodzielność wydatkową bez wnikania w zakres, opisanej wcześniej, samodzielności dochodowej¹⁸³. Poziom i struktura dochodów

¹⁷⁸ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 245 i nast.

¹⁷⁹ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu...*, op. cit., s. 81.

¹⁸⁰ Ibidem, s. 86.

¹⁸¹ Szerzej: T. Uryszek, *Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2012, nr 243, s. 362-371.

¹⁸² W literaturze podkreśla się, że tematyka wydatków publicznych spośród dziedzin wchodzących w skład finansów publicznych najpóźniej stała się przedmiotem badań. Por. T. Strąk, *Modele dokonania jednostek sektora finansów publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 131.

¹⁸³ Por. K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań a problem ich samodzielności finansowej na przykładzie gmin oraz miast na prawach powiatu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 485, s. 430; M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu...*, op. cit., s. 80.

JST determinuje zakres ich samodzielności wydatkowej. Podstawą samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego jest bowiem udział dochodów, którymi z mocy prawa JST mogą swobodnie dysponować, zwłaszcza gdy obowiązuje zasada domniemania kompetencji. Przede wszystkim należy do nich zaliczyć dochody własne, a także w ograniczonym stopniu transfery o charakterze ogólnym. Rozpatrywanie samodzielności wydatkowej JST bez analizy samodzielności dochodowej jest niemożliwe. Stąd też w procesie zwiększania samodzielności wydatkowej JST istotne jest zagwarantowanie im wysokich i stabilnych w czasie dochodów, którymi mogą swobodnie dysponować JST.

Samodzielność wydatkowa najczęściej jest utożsamiana ze swobodą wydatkowania środków finansowych zgromadzonych w budżecie JST. Przegląd wybranych definicji samodzielności wydatkowej został zaprezentowany w tabeli 1.8.

Tabela 1.8. Przegląd wybranych definicji samodzielności wydatkowej

Autor	Definicja
M. Ait Ouali, M. Boussetta	To z jednej strony wolność decydowania o charakterze dóbr i usług, które powinny być finansowane z lokalnego budżetu, a także o ilości środków wydawanych na każde z nich. Z drugiej strony obejmuje swobodę decydowania, w jaki sposób te dobra i usługi powinny być wytwarzane lub dostarczane.
I. Bishoff, A. Bohnet	Rozmiar zadań, o których konieczności, sposobie oraz zakresie realizacji decyduje samorząd terytorialny.
K. Beer-Tóth	Prawo i zdolność samorządów do wydatkowania zgromadzonych funduszy publicznych w interesie społeczności lokalnej. Można przez to rozumieć wydawanie środków publicznych na dobra i usługi w taki sposób, aby zaspokoić popyt społeczności danej jednostki. Lokalna samodzielność wydatkowa może być definiowana równoznacznie ze swobodą decydowania o tym, które samorządowe dobra i usługi publiczne powinny być finansowane z budżetu JST. Samodzielność ta powinna być utożsamiana ze swobodą podejmowania decyzji samorządu terytorialnego, w jaki sposób te dobra i usługi są produkowane i/lub dostarczane.
B. Filipiak, M. Dylewski	Samodzielność wydatkowa jest związana ze swobodą rozdysponowania dochodów, czyli z faktycznym dokonywaniem wydatków na cele związane z wykonywaniem zadań przez samorząd.
B. Guziąjewska	Rozważana w aspekcie uprawnień i obowiązków JST odnoszących się do dokonywania wydatków z zasobów budżetowych danej jednostki oraz prowadzenia własnej gospodarki finansowej na podstawie własnego budżetu.
M. Jastrzębska	Swoboda decyzji co do kierunków i rodzaju wydatków.
S. Kańduła	Prawo do decydowania przez władze JST o rodzaju wykonywanych zadań i sposobie ich realizowania oraz o zakresie i rodzajach wydatków, które mogą być ponoszone w związku z realizacją tych zadań.

M. Kosek-Wojnar, K. Surówka	Możliwości w zakresie własnego prowadzenia polityki finansowej przez JST na danym obszarze, a w szczególności swoboda ustalania struktury i kierunków wydatków, gospodarowania przejętym majątkiem, kształtowania salda budżetu czy nawet zasad zadłużania się.
A. Kasprowicz-Stępień	Prawo JST do decydowania o rodzajach zadań realizowanych przez samorząd oraz o sposobie, zakresie i wielkości wydatków ponoszonych w celu sfinansowania tych zadań.
E. Markowska-Bzducha	Swoboda decydowania w zakresie sposobu i rodzajów wydatków.
K. Piotrowska-Marczak	Swoboda realizacji wydatków lokalnych, zarówno pod względem zakresu, jak i rodzaju wydatków.
K. Surówka	Prawo JST do decydowania o rodzajach zadań realizowanych przez samorząd oraz o sposobie, zakresie i wielkości wydatków ponoszonych w celu sfinansowania tych zadań.
K. Sawicka	Stanowi prawo JST do samodzielnego rozporządzania dochodami publicznymi (władztwo wydatkowe).

Źródło: K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne...*, op. cit., s. 19; S. Kańduła, *Ograniczenie samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), *Finanse. Bankowość i Ubezpieczenia*, t. 1, nr 899, Wrocław 2001, s. 123; E. Markowska-Bzducha, *Gospodarka finansowa gmin w latach 1991-2000 a ich samodzielność*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.), t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 176; I. Bischoff, A. Bonet, *Municipal autonomy in federalist states*, *Acta Universitatis Lodzensis*, 2003, nr 163, s. 151; B. Guziejewska, *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2005, nr 7-8; K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 25; M. Ait Ouali, M. Boussetta, *A Comparative Study of Local Financial Autonomy in Italy, France and Morocco*, „European Scientific Journal”, 2017, vol.13, no. 34, s. 154; A. Kasperowicz-Stępień, *Zakres samodzielności wydatkowej JST w Polsce w latach 1999-2004*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 778, Kraków 2008; K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit., s. 75; M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, 2006, nr 4, s. 75-88; B. Filipiak, M. Dylewski, *Źródła dochodów własnych samorządu województwa w świetle ich samodzielności dochodowej na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, 2016, Sectio H, vol. L, 1, s. 342; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 55; K. Sawicka, *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2015, nr 7-8, s. 9.

Dokonując analizy przedstawionych definicji, można stwierdzić, że przez samodzielność wydatkową rozumie się władztwo wydatkowe odnoszące się do decydowania o zakresie i sposobie realizacji wydatków finansowanych ze środków zgromadzonych w budżetach JST. Samodzielność ta jest łączona z decentralizacją

wydatkową¹⁸⁴ i powinno się ją rozpatrywać w zakresie swobody decyzyjnej organów JST dotyczącej możliwości podejmowania decyzji, a odnoszącej się do¹⁸⁵:

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

Według M. Kosek-Wojnar i K. Surówki, decyzje te w ramach samodzielności wydatkowej także odnoszą się do:¹⁸⁶

- gospodarowania przejętym majątkiem;
- kształtowania salda budżetu;
- zaciągania pożyczek komunalnych.

Na samodzielność wydatkową, jak podkreśliła B. Guziejewska, składają się nie tylko uprawnienia, ale zarazem liczne obowiązki JST związane z ponoszeniem wydatków ze środków budżetowych danej jednostki oraz realizacją odrębnej gospodarki finansowej na podstawie własnego budżetu¹⁸⁷.

Analizując ten aspekt samodzielności w ujęciu szerszym, należy jednocześnie przyjrzeć się swobodzie prowadzenia własnej gospodarki finansowej na podstawie własnego budżetu¹⁸⁸. Samodzielność wydatkową powinno się utożsamiać ze swobodą, jaką posiadają organy władzy samorządowej w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej, w szczególności zaś kształtowania wydatków budżetowych i salda budżetu. Można ją zatem sprowadzić do: wyboru kierunku wydatków (ustalania priorytetów działania), określenia struktury wydatków, swobody gospodarowania przejętym majątkiem oraz kształtowania salda budżetu¹⁸⁹. M. Kosek-Wojnar i K. Surówka samodzielność wydatkową również przypisały do zasad i możliwości swobodnego zadłużania się samorządu terytorialnego¹⁹⁰.

Przez samodzielność wydatkową rozumie się prawo podejmowania przez organy JST decyzji dotyczących zarówno dochodów, jak i przychodów, a związanych z wielkością i kierunkami wydatkowania środków finansowych w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Samodzielność ta, podobnie jak analizowana samodzielność dochodowa, nie ma charakteru absolutnego i jest ograniczona zakresem kompetencji JST, określonym przepisami prawa. Ze względu na odmienny charakter zadań realizowanych przez JST i ich wpływ na samodzielność wydatkową powinna

¹⁸⁴ S. Kańduła, *Ograniczenie samodzielności wydatkowej...*, op. cit., s. 123.

¹⁸⁵ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 251.

¹⁸⁶ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 75.

¹⁸⁷ B. Guziejewska, *Kontrowersje w ocenie niezależności...*, op. cit., s. 62-72.

¹⁸⁸ Szerzej: Ibidem.

¹⁸⁹ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej...*, op. cit., s. 15.

¹⁹⁰ Ten zakres samodzielności opisano w dalszej części rozprawy, choć można o nim również prowadzić rozważania w związku z analizowanym aspektem samodzielności finansowej. Dotyczy on bowiem swobody rozdysponowywania środków pozyskanych ze źródeł zwrotnych.

być ona rozpatrywana odrębnie dla wydatków finansujących zadania własne, powierzone i zlecone oraz zadania obligatoryjne i fakultatywne czy też bieżące i majątkowe. Między przedstawionymi podziałami wydatków istnieją określone powiązania. Wydatki na zadania własne mają najczęściej charakter bieżący, obligatoryjny, na zadania zlecone – bieżący, natomiast fakultatywne najczęściej dotyczą zadań majątkowych.

To swoboda w wydatkowaniu środków w celu realizacji zadań niebędących obligatoryjnymi jest istotą samodzielności wydatkowej, która wywiera istotny wpływ na: zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, jakość życia i poziom konkurencyjności JST. Zadaniami nieobligatoryjnymi w JST są zadania majątkowe, w przypadku których JST mają zdecydowanie większą swobodę w ich kształtowaniu. Wielkość wydatków na realizację tego typu zadań jest jednak ograniczona ilością oraz kosztem wykonywania zadań bieżących. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że to zakres zadań fakultatywnych w porównaniu z obligatoryjnymi decyduje o zakresie i poziomie samodzielności wydatkowej.

W przypadku zadań obligatoryjnych występuje bowiem usztywnienie wydatków JST, ograniczające poziom samodzielności wydatkowej. Jest ono wynikiem centralnego oddziaływania państwa na te wydatki w sposób pośredni i bezpośredni. Zdaniem M. Jastrzębskiej: „Pośrednio państwo oddziałuje na sferę realną działalności JST, np. ustalając system organizacji oświaty, kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, drogownictwa, co ma wpływ na rodzaj i zakres wydatków budżetowych w przekroju poszczególnych dziedzin działalności jednostek samorządu terytorialnego”¹⁹¹. Bezpośrednie oddziaływanie głównie wiąże się z ustalaniem limitów wydatków czy wprowadzaniem zakazu udzielania dotacji określonym grupom podmiotów. W opinii K. Surówki: „Istotnym ograniczeniem samodzielności – w tym samodzielności finansowej – jest konieczność przestrzegania przez samorząd terytorialny reguły: dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”¹⁹², zamiast zasady obowiązującej podmioty prywatne, że „co nie jest zakazane, jest dozwolone”¹⁹³.

Natomiast JST podejmują decyzje o realizacji zadań fakultatywnych, zakresie i sposobie wydatkowania środków finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także zaniechać ich wykonania czy przełożyć ich realizację na późniejszy termin. Jednak warunkiem koniecznym ich podjęcia jest wypracowanie nadwyżki środków na ich realizację, po wcześniejszym zapewnieniu finansowania wykonania wszystkich zadań obligatoryjnych.

Do kwestii samodzielności wydatkowej JST inaczej podchodzi się w odniesieniu do wydatków związanych z realizacją zadań własnych i zadań zleconych¹⁹⁴. Można

¹⁹¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu...*, op. cit., s. 55.

¹⁹² K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu...*, op. cit., s. 26.

¹⁹³ Por. Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SAQ 534/96, „Monitor Podatkowy”, 1997, nr 12, poz. 374.

¹⁹⁴ Zadania powierzone można rozpatrywać w podobny sposób jak własne. Ich podjęcie najczęściej ma charakter obligatoryjny, ale sposób realizacji jest zależny od decyzji JST.

bowiem wskazać na istotnie odmienne ograniczenia swobody wydatkowania środków budżetowych w zakresie obu rodzajów tych zadań. Zostały one zaprezentowane w tabeli 1.9.

Tabela 1.9. Ograniczenia samodzielności wydatkowej JST

W zakresie zadań własnych	W zakresie zadań zleconych
– ustalenie obligatoryjnych zadań własnych; – brak dokładnego określenia potrzeb/korzyści publicznych; – limity zaciągania długu przez JST; – kształtowanie przez organy administracji państwowej realnej sfery działań JST (przepisy prawa); – wprowadzanie nakazów ponoszenia określonych wydatków; – bezpośrednie limitowanie niektórych wydatków; – wyznaczanie zasad udzielania dotacji z budżetów samorządowych; – wprowadzanie nakazów powiązania określonych dochodów z wydatkami; – konieczność finansowania niektórych wydatków ze wskazanych źródeł lub zakaz finansowania; – wydawanie wytycznych o charakterze obligatoryjnym przez organy administracji rządowej.	– ustawowe wyróżnienie zadań zleconych; – znaczący zakres zadań o charakterze administracyjnym, ściśle zdefiniowanych, z określeniem sposobu realizacji; – rozszerzony zakres nadzoru i kontroli nad wykonaniem tego typu zadań; – wydawanie sztywnych wytycznych i określanie sposobu realizacji zadań zleconych; – brak bodźców do efektywnego wydatkowania przekazanych środków ze względu na sposób rozliczania przekazywanych środków na ich realizację.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej...*, op. cit., s. 124 i nast.; K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań a problem ich samodzielności finansowej na przykładzie gmin oraz miast na prawach powiatu*, op. cit., s. 431 i nast.

Samodzielność wydatkowa JST w zakresie zadań własnych powinna wynikać z faktu, iż JST, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, realizują przydzielone im zadania we własnym imieniu i na własny rachunek. Oznacza to, że JST, wydając środki budżetowe, biorą na siebie pełną odpowiedzialność za to wydatkowanie oraz efekty osiągnięte dzięki ich wykonaniu. M. Kulesza stwierdziła: „że potencjalnym kosztem wprowadzonej samodzielności wydatkowej JST jest możliwość pojawienia się nieracjonalnego wydatkowania środków w wyniku podejmowania nietrafionych decyzji”¹⁹⁵. Jednak przyznanie samodzielności wydatkowej JST ma istotne znaczenie dla zapewnienia pełnego i racjonalnego zaspokajania

¹⁹⁵ P. Galiński, *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/samodzielnoscydatkowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (data dostępu: 23.11.2014).

potrzeb wspólnot samorządowych. Przyznanie możliwości swobodnego wydatkowania środków powinno sprzyjać podejmowaniu racjonalnych decyzji zwiększających stopień zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych oraz długofalowemu planowaniu i wydatkowaniu środków finansowych na działania rozwojowe.

Inaczej podchodzi się do realizacji zadań zleconych, w przypadku których to zlecający określa zasady i sposób finansowania tych zadań, a więc z założenia samodzielność wydatkowa JST jest ograniczona lub wręcz „wyłączona”. Można nawet stwierdzić, że zleceniobiorca wykonuje zadania w imieniu i na odpowiedzialność zlecającego, dlatego to on ma prawo do kształtowania wszystkich znaczących elementów związanych z zakresem i zasadami realizacji tych zadań.

Przedstawione ograniczenia, przede wszystkim, które odnoszą się do zadań zleconych, ale także własnych obligatoryjnych, powodują, że JST w wielu przypadkach pozostaje jedynie formalne dysponowanie określonymi środkami w budżecie, bez możliwości modyfikacji kierunku, sposobu i wielkości wydatkowanych środków finansowych, zwłaszcza obejmujące cele rozwojowe i działalność inwestycyjną wobec dużego zakresu zadań bieżących do realizacji. Nasuwa się zatem pytanie, czy pozostawienie większej swobody działania JST w zakresie realizacji zadań związanych z wydatkowaniem środków finansowych nie przyczyniłoby się do wzrostu efektywności ich wydatkowania, który z kolei umożliwiłby większe zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych (w tym działań inwestycyjnych).

Uwzględniając powyższe rozważania, można sformułować konkluzję, że samodzielność wydatkowa JST jest tym większa, im wyższy jest udział wydatków na zadania własne, szczególnie fakultatywne, a mniejszy na zadania zlecone, finansowane z dochodów o charakterze celowym.

W szeregu publikacji jest podejmowany problem efektywności wydatków publicznych na poziomie lokalnym¹⁹⁶. Wśród głównych wniosków, wynikających z przeprowadzonych badań naukowych, można wskazać, że skala nieefektywności jest większa w przypadku JST o wysokich dochodach, ale pochodzących ze źródeł transferowych i gmin wiejskich, natomiast mechanizm wyrównywania dochodów

¹⁹⁶ A. Afonso, S. Fernandes, *Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region*, ISEG-UTL Economics Working Paper, 2003, no. 9; L. E. Borge, L. R. Naper, *Efficiency Potential and Efficiency Variation in Norwegian Lower Secondary Schools*, FinanzArchiv, 2006, no. 62; A. Afonso, C. Scaglioni, *Public Services Efficiency Provision in Italian Regions: a Non-Parametric Analysis*, ISEG-UTL Economics Working Paper, 2005, no. 2; M. T. Balaguer-Coll, D. Prior, E. Tortosa-Ausina, *On the determinants of local government performance: A two-stage non-parametric approach*, „European Economic Review”, 2007, no. 51; V. Giménez, D. Prior, *Long- and Short-Term Cost Efficiency Frontier Evaluation: Evidence from Spanish Local Governments*, „Fiscal Studies”, 2007, no. 28 (1); M. Casiraghi, R. Giordano, P. Tommasino, *Behind public sector efficiency: the role of culture and institutions*, [in:] *The quality of public finances and economic growth*, S. Barrios, L. Pench, A. Schaechter (eds.), Proceedings to the annual Workshop on public finances (28 November 2008), European Economy, Occasional Papers, Bruksela, 2009, no. 45; L. Borge, T. Falch, P. Tovmo, *Public Sector Efficiency: The Roles of Political and Budgetary Institutions. Fiscal Capacity and Democratic Participation*, Norwegian University of Science and Technology Department of Economics Working Paper, 2007, no. 8407.

pomiędzy JST negatywnie wpływa na efektywność jednostek otrzymujących dodatkowe środki. Ponadto, wysoka efektywność jest skorelowana z wyższą frekwencją w danym okręgu wyborczym. Wyższy poziom efektywności można zaobserwować w jednostkach o dobrze zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim, z większym udziałem dochodów własnych oraz większą swobodą w zakresie możliwości wydatkowania środków budżetowych, a więc w JST wyróżniających się wyższym poziomem samodzielności finansowej w obu analizowanych aspektach¹⁹⁷.

1.4. Determinanty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Zakres samodzielności finansowej JST jest istotnie zróżnicowany w poszczególnych krajach. Jest on zdeterminowany czynnikami o różnym charakterze, które mogą być ujmowane w różnorodnych grupach. W literaturze przedmiotu dotychczas nie podjęto całościowego, systemowego opisu uwarunkowań samodzielności finansowej. Najczęściej determinanty lub czynniki ograniczające samodzielność finansową są rozpatrywane odrębnie pod względem pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków budżetowych JST.

Za A. Werwińską można przytoczyć pięć elementów kształtujących poziom samodzielności dochodowej JST, a mianowicie¹⁹⁸:

- **rodzaj i struktura dochodów** – w teorii dochody JST powinny opierać się na dochodach własnych, które są korzystniejsze z punktu widzenia realizacji zadań i własnej polityki rozwojowej oraz ich cech charakterystycznych, do których można zaliczyć to, iż są pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu, a więc są w znacznym stopniu przewidywalne, pozostają w dyspozycji JST w całości i bezterminowo z mocy prawa, pochodzą ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając konstrukcję prawną tych dochodów¹⁹⁹; ich dodatkową zaletą jest to, że mogą być wydatkowane na dowolny cel;
- **zakres władztwa podatkowego** – określający, czy i w jakim zakresie organy samorządowe posiadają uprawnienia do kształtowania przyznanych im ustawowo źródeł dochodów, które mogą przejawiać się w kształtowaniu zasad

¹⁹⁷ Por. Oulasvirta L., Turala M., *Financial autonomy and consistency...*, op. cit., s. 311-321.

¹⁹⁸ A. Werwińska, *Proces decentralizacji a samodzielność finansowa gmin w zakresie pozyskiwania dochodów*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań – Wrocław 2003, s. 129-130; W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, op. cit., s. 16-17.

¹⁹⁹ Por. J. Kotlińska, *Dochody własne jednostek...*, op. cit., s. 145.

konstrukcji danin publicznych (np.: stawek opłat, elementów techniki podatkowej), zasad ich poboru (np.: jednorazowo, miesięcznie), zaniechaniu poboru niektórych danin publicznych²⁰⁰

- **wpływ źródeł niepodatkowych na poziom dochodów własnych** – odnoszących się zwłaszcza do dochodów z majątku, w stosunku do których JST posiadają swobodę kształtowania, jednak problemem pozostaje to, iż dochody te odgrywają marginalną rolę w dochodach ogółem JST;
- **możliwość pozyskiwania środków z nowych źródeł dochodów** – wiążącą się ze swobodą poszukiwania efektywnych źródeł dochodów zależnych, np.: od uwarunkowań miejscowych, zdolności płatniczych mieszkańców i akceptacji wynikającej z wyższych oczekiwań dotyczących dostawy dóbr i usług publicznych w szerszym zakresie;
- **możliwość prowadzenia działalności gospodarczej poza obszarem użyteczności publicznej** – mającą odzwierciedlenie w swobodzie podejmowania różnych aktywności gospodarczych w różnych formach, w tym nastawionych na osiąganie nadwyżek finansowych, które mogłyby być przeznaczane na realizację inwestycji rozwojowych, poszerzenie lub poprawę jakości świadczonych usług o charakterze użyteczności publicznej.

Uwarunkowania samodzielności dochodowej odmiennie potraktował K. Beer-Tóth, prezentując determinanty ograniczające tę samodzielność²⁰¹. Podzielił je on na: prawne (wynikające z całego ustawodawstwa odnoszącego się do finansowania i funkcjonowania JST) i pozaprawne (związane z czynnikami o charakterze: geograficznym, demograficznym lub społeczno-gospodarczym) oraz bezpośrednio (obejmujące JST) i pośrednie (dotyczące podmiotów sektora finansów publicznych, ale mające przełożenie na finansowanie JST). Podobnie problematykę determinant samodzielności dochodowej JST zaprezentowała M. Poniatowicz, wymieniając jej ograniczenia. Wśród nich wyodrębniła²⁰²:

- ograniczoną stabilność i wydajność dochodów własnych JST; ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego;
- nakładanie dodatkowych zadań na JST, bez odpowiednich rekompensat finansowych;
- dominację dochodów transferowych w systemie dochodów budżetowych JST;
- dysfunkcyjny system wyrównywania dochodów JST;
- restrykcyjny system reglamentacji deficytu i długu lokalnego;
- nadmierne upolitycznienie samorządu terytorialnego.

Natomiast, odnosząc się do samodzielności JST w aspekcie wydatkowym, o jej zakresie i poziomie decyduje²⁰³:

- rodzaj zadań wykonywanych przez JST – im wyższy poziom zadań o charakterze obligatoryjnym, tym mniejsza samodzielność wydatkowa;

²⁰⁰ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu...*, op. cit., s. 78.

²⁰¹ K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit., s. 71 i nast.

²⁰² M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 21 i nast.

²⁰³ K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST...*, op. cit., s. 433.

- zakres regulacji prawnych dotyczących sposobu wykonywania zadań publicznych znajdujących się w gestii JST;
- zakres wydatków sztywnych, czyli takich, które muszą być finansowane z budżetu JST;
- poziom dochodów własnych i dochodów równoważących, umożliwiających finansowanie realizacji zadań.

W. Miemiec, K. Sawicka i M. Miemiec wskazali dodatkowo, że samodzielność w aspekcie wydatkowym jest wyznaczona przez²⁰⁴:

- prawne ograniczenia w zakresie wydatkowania środków, w tym wprowadzenie nakazów czy też zakazów wydatkowania środków, np. na określone cele;
- ograniczenia dotyczące prawnego ustalenia obowiązków związanych z przygotowaniem budżetu jednostki oraz procedury jego wykonania;
- ograniczenie form organizacyjnych gospodarki budżetowej;
- poddanie gospodarki finansowej JST nadzorowi i kontroli.

K. Beer-Tóth, podobnie jak w przypadku samodzielności dochodowej, analizował także ograniczenia związane z samodzielnością wydatkową JST w poszczególnych krajach. Podzielił je na: endogenne i egzogenne, bezpośrednie i pośrednie oraz prawne i pozaprawne. Układ determinant, ograniczających samodzielność wydatkową, według K. Beer-Tóth, zaprezentowano w tabeli 1.10.

O czynnikach decydujących o zakresie samodzielności dochodowej i wydatkowej wzmiankowali w zasadzie wszyscy autorzy analizujący tę tematykę, jednak odnosili się do niej w sposób dość wybiórczy, w zależności od podejmowanego tematu²⁰⁵. Ujmując całościowe (kompleksowe, systemowe) przedstawienie determinant samodzielności finansowej, należy uwzględnić czynniki wpływające na samodzielność: dochodową, wydatkową i przychodową. Co ważne, często oddziałują one jednocześnie na wszystkie aspekty samodzielności. Uwarunkowania, które rzutują na zakres i poziom samodzielności finansowej JST, można pogrupować w następujące kategorie:

- czynniki prawne i ekonomiczne²⁰⁶;
- czynniki ekonomiczne, geograficzne, historyczne i społeczne²⁰⁷;
- czynniki niezależne oraz zależne od aktywności JST²⁰⁸;

²⁰⁴ W. Miemiec, K. Sawicka, M. Niemiec, *Prawo finansów publicznych...*, op. cit., s. 56.

²⁰⁵ Na przykład: B. Filipiak, P. Felis, M. Kosek-Wojnar, K. Piotrowska-Marczak, K. Surówka, P. Swianiewicz, J. Zawora, L. Patrzalek, M. Dylewski, J. Bröthaler, M. Getzner, R.D. Ebel, M. Onofrei, E. Cigu.

²⁰⁶ A. Borodo, *Niektóre współczesne problemy prawne finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 6, s. 6.

²⁰⁷ P. Felis, *The Financial Independence of Self-local Government Units in the Acquisition of Sources to Finance Their Activities – The challenges for Self-government Theory and Practice*, „JMFS Journal of Management and Financial Sciences”, 2011, vol. IV, Issue 6, s. 41-62.

²⁰⁸ J. Zawora, *Samodzielność finansowa...*, op. cit., s. 139.

- czynniki endogeniczne prawne i pozaprawne oraz egzogeniczne prawne i pozaprawne²⁰⁹.

Tabela 1.10. Ograniczenia dotyczące samodzielności wydatkowej JST

	Egzogeniczne		Endogeniczne
	prawne	pozaprawne	
Bezpośrednie	– zakres ustawowego przekazania kompetencji JST – określenie norm jakości i ilości w odniesieniu do zadań; inne sektorowe przepisy dotyczące dostawy dóbr i świadczenia usług publicznych	– warunki wynikające z: zagospodarowania przestrzennego, demografii, uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, środowiskowych itp. – wielkość JST i możliwości podjęcia współpracy pomiędzy jednostkami	– wielkość wydatków na zobowiązania dotyczące wcześniej podjętych decyzji/zobowiązań
Pośrednie	– transfer kompetencji		– konkurencja pomiędzy JST – przestrzenny <i>spillover effects</i>

Źródło: K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit., s. 75.

Zaprezentowane wyżej grupy czynników wzajemnie się przenikają i mogą być zaliczane do różnych wskazanych grup, stąd powinny być analizowane w wielu przypadkach łącznie, np. czynniki prawne zwykle stanowią czynniki niezależne od aktywności JST. Biorąc pod uwagę zaprezentowane klasyfikacje determinant samodzielności finansowej JST, celem ich systemowego opisu, zastosowano podział na czynniki prawne i ekonomiczne (tabela 1.11.).

²⁰⁹ K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit., s. 70-89.

Tabela 1.11. Determinanty samodzielności finansowej JST

Prawne	Ekonomiczne
1. Konstrukcja systemu zasilania finansowego: – wydajność i stabilność dochodów; – udział dochodów własnych; – zakres władztwa podatkowego wobec własnych źródeł dochodów; – system wyrównywania dochodów i wydatków.	1. Wielkość bazy podatkowej wynikająca z: – uwarunkowań przyrodniczych (zasobowych); – struktury demograficznej ludności; – aktywności ekonomicznej ludności; – poziomu zamożności ludności; – systemu zagospodarowania przestrzennego i charakteru jednostek osadniczych JST; – poziomu rozwoju przedsiębiorczości (ilości i wyników finansowych); – uwarunkowań ekologicznych (ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej ze względu na np. występowanie obszarów prawnie chronionych).
2. System organizacji działalności: – możliwość prowadzenia działalności gospodarczej poza zakresem użyteczności publicznej; – określenie dopuszczalnych form wykonywania zadań publicznych; – ograniczenia wynikające z konieczności zachowania określonego trybu wyboru dostawców, wykonawców, usługodawców.	2. Efektywność wydatkowania środków finansowych wynikająca z: – jakości zarządzania środkami publicznymi (m.in. związanej z umiejętnościami i doświadczeniem kadry zarządzającej JST); – charakteru obsługiwanego terenu JST mającego wpływ na wielkość i strukturę wydatków budżetowych.
3. Zakres zadań i ograniczenia dotyczące wydatkowania środków finansowych: – ustalenie zakresu własnych zadań obligatoryjnych; – wprowadzanie wytycznych, zaleceń, standardów wykonywania własnych zadań obligatoryjnych; – zakres zadań zleconych, ich wycena i sposób finansowania; – sposób ujęcia zadań a sposób ich finansowania (np. zadania edukacyjne).	3. Dostępność i warunki korzystania z rynku kapitałowego: – oferta kredytów i pożyczek bankowych oraz pożyczek innych instytucji finansowych, a także zapotrzebowanie na papiery wartościowe zgłaszane przez inwestorów na rynkach finansowych; – koszty obsługi długu (oprocentowania, prowizje i opłaty dodatkowe); – kształtowanie się deficytu budżetu państwa i deficytu całego sektora finansów publicznych.
4. Sposób limitowania zaciągania długu: – swoboda w zakresie celu, na który może być zaciągany dług; – wprowadzanie reguł fiskalnych określających maksymalny poziom zadłużenia i/lub wielkości spłaty zadłużenia w ciągu roku budżetowego; – swoboda wyboru instrumentu dłużnego.	

Źródło: opracowanie własne.

Uwzględniając zaprezentowane uwarunkowania samodzielności, należy mieć na uwadze fakt, że niektóre z nich analizowane wspólnie będą tworzyły determinanty złożone, takie jak np. adekwatność środków finansowych do zadań przypisanych JST do realizacji²¹⁰.

Na podstawie analizy literatury przedmiotu można stwierdzić, że najistotniejszą grupą czynników, determinujących samodzielność finansową JST, są te, które wynikają z przepisów prawa. Co istotne, pozostają one poza wpływem JST (czynniki zewnętrzne – niezależne)²¹¹. Należą do nich regulacje głównie odnoszące się do:

- konstrukcji systemu zasilania finansowego JST, w tym wyposażenia w określone źródła dochodów i przyznania wobec nich zakresu władztwa podatkowego;
- określenia możliwości gospodarowania mieniem przypisanym JST;
- kompetencji i zadań przypisanych JST do realizacji oraz ich częstotliwości i zakresu zmian, struktury zadań według stopnia swobody ich realizacji, jak również wyznaczenia organizacji ich wykonywania;
- możliwości prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej;
- przyznania prawa zaciągania długu i sposobu limitowania zadłużenia JST.

Należy zauważyć, że ustalone uregulowania prawne określające funkcjonowanie JST, w tym determinujące poziom ich samodzielności finansowej, ulegają zmianom w czasie. Zdaniem P. Gaińskiego: „Modyfikacjom podlegają również prawne gwarancje tej samodzielności, których skuteczność uzależniona jest od polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych”²¹². Samodzielność finansowa JST jest ograniczana na etapie tworzenia prawa (np. regulacje dotyczące źródeł dochodów czy hierarchii wydatków), a zarazem na etapie jego stosowania (interpretacji wykonywania).

Prawna konstrukcja systemu zasilania finansowego JST powinna gwarantować: stabilność, przejrzystość i wydajność dochodów, w tym zwłaszcza dochodów własnych, co jest podstawą zapewnienia samodzielności finansowej JST. Tylko w sytuacji, w której JST mają prawnie zagwarantowane środki finansowe na wykonywanie zadań, mogą prowadzić własną politykę w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych.

²¹⁰ L. Patrzalek stwierdził, że właśnie ta determinanta w istotny sposób wpływa na samodzielność finansową JST, także w zakresie ustalania poziomu deficytu budżetowego. Jej nierespektowanie skutkuje nierównowagą budżetów JST oraz ograniczaniem ich prawa do samodzielnego podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań, ich skali i terminie. Por. L. Patrzalek, *Dług podsektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 682, Ekonomiczne Problemy Usług, 2011, nr 76, s. 187.

²¹¹ Por. M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 11; K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit., s. 70-89.

²¹² P. Gaiński, *Problemy samofinansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2012, vol. XLVI, 3, s. 272.

W literaturze podkreśla się, że dochody własne nie powinny podlegać ograniczeniom ze strony państwa²¹³. Stopień ingerencji państwa w kształtowanie dochodów JST może być istotnie zróżnicowany, co ma wpływ na poziom samodzielności finansowej. Państwowa regulacja, odnosząca się do podatków samorządowych, może przybierać następujące formy:

- określenia zakresu dopuszczalnych do zastosowania przez JST form podatków lokalnych, z których poszczególne jednostki mogą dokonywać wyboru określonych kategorii i posługiwać się nimi na swoim terenie, kierując się dogodnością i wydajnością ich zastosowania;
- ustalenia obowiązującego powszechnie systemu podatków samorządowych z dopuszczeniem możliwości zastosowania podatków fakultatywnych;
- wyznaczenia jednolitej, powszechnie obowiązującej we wszystkich JST, konstrukcji podatków samorządowych z jednoczesnym pozostawieniem swobody JST w zakresie ustalania wysokości stawek podatkowych;
- ustalenia maksymalnego, ewentualnie także minimalnego, poziomu stawki podatkowej i tylko w granicach tych stawek organy władzy samorządowej mogą stosunkowo swobodnie wyznaczać stawki podatków samorządowych;
- określenia jednolitych stawek podatków samorządowych, ewentualnie zróżnicowanych przez państwo zgodnie z przyjętymi przez nie kryteriami;
- dopuszczenia stosowania przez władzę JST ulg i zwolnień w podatkach samorządowych, których zakres i stawki są wyznaczone przez państwo w sposób jednorodny w skali kraju.

Tym, co w pełni decyduje o poziomie swobody dotyczącej kształtowania dochodów JST, jest zakres przyznanego im władztwa podatkowego. Przez pojęcie lokalnego władztwa podatkowego rozumie się zagwarantowaną prawnie swobodę oddziaływania przez władze JST na wielkość i strukturę podatków oraz opłat lokalnych jako kluczowych kategorii dochodów własnych. Ważnym elementem tej swobody jest również możliwość kształtowania dochodów pozyskiwanych przez samorząd terytorialny z tytułu posiadanych praw majątkowych – zakres samodzielności dochodowej w tym kontekście jest ściśle powiązany z wielkością i wartością mienia komunalnego²¹⁴. Do grupy instrumentów fiskalnych, które mają zasadniczy wpływ na samodzielność finansową JST, należy także zaliczyć: wielkość dopuszczalnego deficytu budżetowego, poziom zadłużenia czy możliwości udzielania gwarancji i poręczeń²¹⁵.

Możliwości oddziaływania JST powinny łączyć się z kształtowaniem elementów prawnej konstrukcji podatków i innych rodzajów dochodów (w tym ustalania skali i stawek podatkowych oraz preferencji), dając im szansę prowadzenia własnej polityki podatkowej. Dzięki temu, JST mogą realizować zarówno funkcję fiskalną,

²¹³ E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *Dochody gmin z podatków i opłat*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 8.

²¹⁴ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 15.

²¹⁵ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu...*, op. cit., s. 78.

obejmującą pozyskanie dochodów zapewniających możliwość finansowania wydatków związanych z realizacją zadań²¹⁶, jak i funkcje pozafiskalne związane z wykorzystaniem podatków i opłat w taki sposób, aby było możliwe sprzyjanie rozwojowi gospodarki poprzez stymulowanie określonych zachowań prowadzących do rozwoju społecznego i gospodarczego²¹⁷. Zastosowanie instrumentów władztwa podatkowego ma bezpośredni wpływ na wielkość osiąganych dochodów z różnych źródeł dochodów. Prowadzenie polityki podatkowej z użyciem niskich stawek oraz szerokiego zestawu preferencji podatkowych zwykle w krótkim czasie przynosi utratę dochodów, lecz w dłuższym okresie może stanowić istotny bodziec do rozwoju przedsiębiorczości czy też osiedlania się mieszkańców, przyczyniając się do osiągania poprawy sytuacji, w tym również w zakresie wyższych dochodów²¹⁸.

Wielu autorów zajmujących się analizowaną tematyką jest zdania, że szerszy zakres władztwa podatkowego przekłada się wprost na szerszy zakres ogólnej samodzielności finansowej²¹⁹. Jednocześnie to poziom samodzielności finansowej warunkuje zakres władztwa podatkowego. Wykorzystanie władztwa podatkowego musi być jednak przemyślane przez władze JST, w przeciwnym razie, może prowadzić do sytuacji nieporządnej przez wspólnotę samorządową, np. nadmiernego fiskalizmu, czy na odwrót, istotnego ograniczania dochodów budżetowych i w konsekwencji braku środków na realizację zadań samorządowych.

Dla samodzielności finansowej JST, obok wymienionych powyżej elementów, ważna jest także dobra jakość prawa podatkowego, która oddziałuje na efektywność polityki podatkowej. Prawo podatkowe, odnoszące się m.in. do podatków i opłat lokalnych, musi uwzględniać realia: gospodarcze, ekonomiczne i socjologiczne. W przeciwnym wypadku, mogą wystąpić istotne problemy w projektowaniu właściwej polityki podatkowej, obejmującej specyfikę obszaru, którego ma dotyczyć i pozwalać na stosowanie instrumentów tejże polityki adekwatnych do jego sytuacji społeczno-gospodarczej²²⁰.

Jednostki samorządu terytorialnego mają równocześnie wyznaczone zasady prawne regulujące gospodarowanie posiadanym mieniem komunalnym. Zarówno jego sprzedaż, jak i najem bądź dzierżawa mogą odbywać się w określonym ustawowo trybie, a pozyskane z jego wykorzystania środki mogą być przeznaczone na ustalone cele. Ograniczenia te wiążą się zarazem z możliwością zastosowania

²¹⁶ Por. D. King, *Allocation of taxation power*, „Journal on Budgeting”, OECD, 2007, vol. 6, no. 3, s. 3.

²¹⁷ B. Filipiak, *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2015, nr 76, t. 1, s. 221.

²¹⁸ Por. P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2012, s. 65; K. Brzozowska, M. Kogut-Jaworska, *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. 50, no. 1, s. 329.

²¹⁹ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 248.

²²⁰ Por. P. Pomorski, *Efektywność polityki podatkowej względem rolnictwa*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 10, s. 34-39.

jego elementów, np. niewykorzystywanego do prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej do prowadzenia działalności gospodarczej poza tą sferą, tzn. działalności o charakterze komercyjnym. Biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć samorząd terytorialny, w większości państw istnieją istotne ograniczenia również i w tym zakresie.

Z drugiej strony determinantami samodzielności finansowej JST są: system prawny określający kształt, stabilność i przejrzystość rozwiązań ustawowych regulujących system wydatków JST wynikających z zakresu zadań; nadanie przez ustawy cechy obligatoryjności pewnym kategoriom wydatków; regulacje prawne dotyczące: możliwości ustalania deficytu budżetowego, wyboru instrumentów finansowania deficytu, określenia poziomu i struktury zadłużenia oraz poziomu kosztów obsługi długu w roku budżetowym²²¹. Determinantą jest nie tylko katalog zadań obligatoryjnych, ale także stopień dyrektywności w zakresie ich wykonywania. Istotne ograniczenie stanowi równocześnie narzucanie zadań JST przez organy wyższego szczebla bez zapewnienia środków na ich realizację²²².

Podział zadań między państwo a JST, który przede wszystkim decyduje o zakresie i strukturze ich wydatków, głównie jest uzależniony od czynników: ustrojowych, ekonomiczno-zarządzeniowych, psychosocjologicznych i politycznych. Brak jasnego podziału zadań i kompetencji między władzę centralną i samorządową (jak również zmiany w tym zakresie) ma istotny wpływ na zmniejszenie puli środków publicznych na realizację wydatków samorządowych oraz wprowadza element niepewności, utrudniając tym samym prowadzenie lokalnej gospodarki budżetowej. Jednocześnie zakres oddziaływania państwa na sferę realną działalności JST, np. w drodze ustalenia systemu organizacji edukacji, kultury, ochrony zdrowia czy też drogownictwa, przekłada się na wielkość i strukturę wydatków JST, usztywniając znaczną część wydatków, co negatywnie oddziałuje na samodzielność finansową JST²²³. Na samodzielność finansową niekorzystnie wpływa zarazem wprowadzanie ustawowych zakazów lub ograniczeń w zakresie stosowania dotacji określonym podmiotom czy też ustalania limitów określonych wydatków przez JST²²⁴. Kolejnym, niekorzystnym zjawiskiem, mającym wpływ na poziom samodzielności, jest przekazywanie zadań na szczebel samorządowy przez władzę centralną, zwłaszcza w sytuacji niedoboru środków publicznych (np. w okresach kryzysu gospodarczego), bez zapewnienia dodatkowego finansowania. Często powoduje to niezachowanie zasady adekwatności środków do przypisanych zadań. To natomiast dodatkowo ogranicza decyzyjność organów władzy samorządowej w zakresie wydatkowania środków budżetowych, ze względu na konieczność przeznaczenia środków finansowych na zadania obligatoryjne²²⁵.

²²¹ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów...*, op. cit., s. 140-142. Por. K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST...*, op. cit., s. 431 i nast.

²²² M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej...*, op. cit., s. 16.

²²³ Por. M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 55.

²²⁴ Por. K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 26.

²²⁵ Por. K. Surówka, *Samodzielność finansowa...*, op. cit., s. 22.

Z punktu widzenia prowadzenia własnej polityki rozwojowej, w sytuacji niedoborów własnych środków finansowych, niezmiernie ważnym elementem kształtującym zdolność do realizacji wydatków fakultatywnych (w tym często inwestycyjnych) staje się możliwość sięgania przez JST po zwrotne źródła finansowania. Swoboda władz samorządowych jest w tym zakresie istotnie ograniczona regulacjami prawnymi wprowadzanymi przez władzę centralną. Do najczęściej stosowanych form ograniczania sięgania po środki zwrotne można zaliczyć²²⁶:

- limity deficytu/długu w stosunku do dochodów lub wydatków;
- limity wysokości kredytów krótkoterminowych;
- limity długu w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych;
- określenie celów wydatkowania środków ze źródeł zwrotnych;
- ustalenie zakazu zaciągania zobowiązań w walucie zagranicznej;
- wyznaczenie górnej granicy kwoty rocznej obsługi długu w stosunku do określonych wielkości budżetowych;
- wprowadzenie obowiązku uzyskiwania zgód określonych instytucji.

Na przestrzeni lat ekonomiści spierali się o to, czy sektor publiczny, w tym samorządowy, powinien w ogóle zaciągać zobowiązania czy raczej powinien być powściągliwy w sięganiu po środki, które później należy spłacić wraz z odsetkami²²⁷. W celu ograniczenia stosowania tego rodzaju finansowania, władza centralna często wprowadza dość restrykcyjne uwarunkowania, co przyczynia się do istotnego ograniczenia samodzielności przychodowej, a w konsekwencji także wydatkowej.

Poza wymienionymi powyżej uwarunkowaniami prawnymi, na poziom samodzielności finansowej JST również wpływają czynniki ekonomiczne o charakterze niezależnym od JST, do których należą²²⁸:

- **sytuacja gospodarcza w kraju** – mająca odzwierciedlenie w sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych oraz kondycji finansów publicznych (w tym poziom deficytu)²²⁹; sytuacja ta kształtuje: poziom bezrobocia, oprocentowanie kredytów, realne dochody społeczeństwa,

²²⁶ G. Kozuń-Cieślak, *Obowiązki komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 104.

²²⁷ K. Borowski, *Zarządzanie długiem publicznym jako ważny instrument polityki państwa*, „Journal of Finance and Financial Law”, 2014, vol. 3, s. 21-36.

²²⁸ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, [w:] *Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2010, nr 81, s. 140-142. Por. R. Głowicka-Wołoszyn, A. Kozera, F. Wysocki, *Identyfikacja wewnętrznych uwarunkowań samodzielności i atrakcyjności finansowej gmin wiejskich województwa wielkopolskiego z wykorzystaniem biplotu*, „Wiadomości Statystyczne”, 2017, nr 8 (675), s. 75-84.

²²⁹ Biorąc pod uwagę system pionowych połączeń między budżetem państwa a budżetami JST oraz znaczącą rolę dochodów transferowych w strukturze dochodów JST, deficyt budżetu państwa i sytuacja finansów publicznych stanowią ważny czynnik zewnętrzny, który może ograniczać samodzielność finansową JST, np. w zaciąganiu zobowiązań finansowych. Wysoki poziom zadłużenia sektora rządowego może powodować istotne ograniczenia w przyznaniu swobody zaciągania długu przez JST.

- sytuację na rynku dóbr i usług, popyt na dobra publiczne i społeczne, nierównowagę finansów publicznych, wysokość długu publicznego²³⁰;
- **poziom konkurencyjności i skłonność do konkurencji JST**²³¹;
 - **położenie komunikacyjne JST**, zwłaszcza w odniesieniu do: dużych miast²³², ważnych szlaków komunikacyjnych i przejść granicznych, mające wpływ na potencjał dochodowy;
 - **powierzchnia JST, jej system osadniczy i związany z nim sposób zagospodarowania infrastrukturalnego**, które głównie wpływają na wielkość wydatków bieżących i inwestycyjnych;
 - **naturalne walory środowiska** – bogactwa naturalne, walory turystyczno-uzdrowiskowe, które mogą zwiększać możliwości pozyskiwania dochodów, ale również mogą zwiększać zakres wydatków²³³;
 - **sytuację demograficzną**, tj.: zwłaszcza liczba ludności, jej struktura wiekowa (głównie udział ludności w wieku produkcyjnym), poziom wykształcenia mieszkańców, poziom aktywności zawodowej, liczba bezrobotnych, która oddziałuje zarówno na możliwości pozyskiwania dochodów, jak i wielkość ponoszonych wydatków, przede wszystkim bieżących;
 - **poziom rozwoju przedsiębiorczości** (liczba podmiotów gospodarczych, ich struktura według wielkości i kondycja finansowa), mający istotny wpływ na sytuację na lokalnym rynku pracy, co znajduje odzwierciedlenie w wielkości pozyskiwanych dochodów własnych JST.

Wśród determinant samodzielności finansowej JST należy zarazem wskazać te, które mają charakter endogeniczny (wewnętrzny) i mogą na nie oddziaływać władze JST. W szczególności do nich należą²³⁴:

²³⁰ Z jednej strony uwarunkowania te wpływają na poziom dochodów własnych osiąganych przez JST oraz wysokość środków otrzymywanych z budżetu państwa (np. z tytułu udziału JST w podatkach państwowych), z drugiej JST mogą liczyć na wyższe dochody z tytułu przekazywanych przez władzę centralną dotacji, np. inwestycyjnych, które mogą uzyskać w ramach określonego systemu zasilania finansowego. Por. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 75-77.

²³¹ Por. E. Janeba, S. Osterloh, *Tax and the City — A Theory of Local Tax Competition and Evidence for Germany*, „SSRN Electronic Journal”, January 2012, s. 1-35; A. Walasik, *Zakres i metody konkurencji podatkowej między władzami lokalnymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 198, cz. 1, s. 200-210.

²³² Por. E. Duś, *Wysokość i struktura dochodów gmin wiejskich jako miernik stopnia ich peryferyjności*, [w:] *Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywizacji. Studia Obszarów Wiejskich*, M. Wesołowska (red.), Wydawnictwo Bernardinum, Warszawa 2011, s. 86.

²³³ Por. R. Głowicka-Wołoszyn, F. Wysocki, *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, nr 346, s. 34-44.

²³⁴ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów...*, op. cit., s. 141. Por. A. Stander, A. Kozera, *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne kształtowania się poziomu własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2017, nr 1 (85), s. 695-707.

- jakość zarządzania JST związana z aktywnością i profesjonalizmem władzy samorządowej w zarządzaniu, głównie finansami i mieniem komunalnym, uzależniona od poziomu wykształcenia i doświadczenia osób zaangażowanych w zarządzanie JST, która wpływa na zdolność pozyskiwania dochodów – np. podejmowanie właściwych decyzji w zakresie aplikowania o środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, prowadzenia lokalnej polityki podatkowej oraz efektywnego (racjonalnego) gospodarowania środkami finansowymi;
- zdolność wykorzystania przez władzę JST instrumentów oddziaływania na rozwój swojego terenu (np. pobudzanie: aktywności społeczności lokalnej, inwestycji, w tym realizowanych przez inwestorów zewnętrznych);
- sytuacja polityczna w gminie wynikająca z jednej strony ze współpracy między władzą uchwałodawczą a wykonawczą, z drugiej zaś kadencyjności władz, która rzutuje na wszelkie podejmowane i realizowane decyzje pod kątem reelekcji, bez perspektywicznego myślenia o planowaniu długofalowego rozwoju jednostki.

Reasumując, należy stwierdzić, że w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę głównie na prawne determinanty kształtowania samodzielności finansowej, zauważając, że jej zakres wiąże się z decentralizacją uprawnień do oddziaływania na przyznane źródła dochodów oraz uprawnień do podejmowania samodzielnych decyzji o sposobie wykorzystania środków finansowych na realizację zadań, a także decyzji dotyczących gospodarowania zasobami finansowymi²³⁵. Jednak warto pamiętać, że ważne miejsce wśród czynników, wpływających na samodzielność finansową JST, zajmują również, niezależne od JST, uwarunkowania ekonomiczne, wynikające z sytuacji gospodarczej w kraju i na terenie danych JST, determinujące stabilność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów, a zarazem wysokość i strukturę wydatków. Natomiast czynniki zależne od JST, związane z uwarunkowaniami organizacyjnymi i politycznymi, oddziałują na jakość podejmowanych decyzji w zakresie lokalnej gospodarki budżetowej. Wszystkie one w różnej mierze kształtują samodzielność finansową JST.

Uwzględniając przedstawione determinanty, można zaobserwować istotne dysproporcje w poziomie samodzielności finansowej poszczególnych rodzajów JST, w przypadku których istnieją znaczące różnice w konstrukcji systemu zasilenia budżetowego oraz wyposażenia w instrumenty władztwa podatkowego. Jednocześnie odmiennie kształtuje się zakres zadań i swoboda ich wykonywania. Różnice te występują nie tylko pomiędzy JST funkcjonującymi w różnych krajach, ale także pomiędzy różnymi typami JST w obrębie tego samego państwa.

Zgadzając się z poglądami reprezentowanymi w literaturze, że to uwarunkowania prawne (systemowe) w najwyższym stopniu determinują zakres i poziom samodzielności finansowej JST, przeanalizowano je w kolejnej części książki w odniesieniu do gmin wybranych do badania JST w Polsce.

²³⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2012, s. 17-18.

1.5. Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Przyjęcie definicji samodzielności finansowej w dosłownym znaczeniu wymagałoby przyznania władzom lokalnym prawa do pełnej swobody decydowania o dochodach, wydatkach ujętych w budżecie samorządowym, a zarazem do zaciągania zobowiązań dłużnych i ich swobodnego wydatkowania. W konsekwencji mogłoby to wywoływać wiele niekorzystnych zjawisk związanych z nadużyciem tej samodzielności przez władze poszczególnych JST i znaczącej marginalizacji części z nich, w następstwie przyczyniającej się do problemów z zachowaniem jedności państw.

W praktyce nie występują rozwiązania przyznające JST pełną samodzielność finansową, ze względu na zidentyfikowane granice tejże samodzielności finansowej. Ograniczenia samodzielności muszą być wprowadzone choćby z tej racji, że władza centralna, w większości krajów, realizuje dość duży zakres działań publicznych i odpowiada za pozyskiwanie znacznej części dochodów publicznych, a JST stanowią jedynie elementy składowe organizmu państwowego. Jak już zauważono, samodzielność finansowa JST nigdy nie ma zatem charakteru absolutnego.

Wprowadzane granice samodzielności finansowej w analizowanych aspektach są podyktowane różnymi przesłankami i mają służyć realizacji zasadniczego celu, jakim jest utrzymanie jedności państwa oraz zunifikowanego systemu świadczenia dóbr i usług publicznych, przynajmniej w podstawowym zakresie. Przeniesienie na JST pełnej samodzielności finansowej mogłoby spowodować zachwianie relacji między państwem a jednostkami (w zakresie podziału zadań), marginalizację JST o niskim potencjale dochodowym, wywołując migrację ludzi i przenoszenie kapitału, jak również dążenie do wyodrębnienia jednostek o najwyższym potencjale, a więc zachwianie państwowości. Mogłoby to równocześnie skutkować wzajemnym wyniszczaniem JST za sprawą walki konkurencyjnej, grożącej upadkiem części jednostek i koniecznością przejmowania ich zadań przez państwo lub inne jednostki. W rezultacie mogłoby zagrażać stabilności całego systemu finansów publicznych i działalności całych państw.

Wymienione wyżej zagrożenia sprawiają, że w zasadzie we wszystkich krajach zostały wytyczone granice samodzielności finansowej JST przez normy konstytucyjne oraz inne przepisy prawne²³⁶. Regulacje te zwłaszcza odnoszą się do:

- źródeł dochodów poszczególnych JST;
- swobody kształtowania źródeł tych dochodów, w tym władztwa podatkowego;
- zakresu i metod wyrównywania dochodów, w tym zasad tworzenia i przekazywania funduszy solidarnościowych ze środków jednostek bogatszych, a przekazywanych jednostkom biedniejszym;

²³⁶ Por. K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, op. cit., s. 289.

- swobody wydatkowania pozyskiwanych dochodów, w tym finansowania obowiązkowych zadań mających bezpośredni wpływ na wielkość i strukturę wydatków JST;
- zasad gospodarowania mieniem znajdującym się w posiadaniu JST;
- możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez JST;
- limitów i innych ograniczeń dotyczących możliwości zadłużania się JST.

Nieco inną klasyfikację ograniczeń w zakresie lokalnej samodzielności finansowej przedstawił Gh. Filip. Prawa JST sprowadził do²³⁷:

- tworzenia i zatwierdzania budżetów lokalnych;
- zbierania i monitorowania poboru podatków zgodnie z prawem; śledzenia realizacji budżetów i wprowadzania zmian w trakcie roku budżetowego;
- ustalenia i monitorowania świadczenia usług publicznych służących zwiększaniu skuteczności i efektywności ich świadczenia dla obywateli;
- efektywnego zarządzania aktywami publicznymi (majątkiem);
- wyznaczenia priorytetów i zatwierdzania wydatków;
- opracowania, zatwierdzenia, modyfikacji i wdrażania programów rozwojowych;
- organizacji własnej kontroli finansowej.

Granice samodzielności finansowej są zatem wyznaczone przez zakres budżetów JST oraz przede wszystkim ich kompetencje dotyczące kształtowania dochodów i dysponowania nimi²³⁸. Zdecydowaną większość decyzji związanych z wyposażeniem JST w dane źródła dochodów podejmuje się poza tymi jednostkami (czynniki egzogeniczne). Trudno jest odnaleźć przykłady wpływu JST na to, jakie podatki i opłaty lokalne zostaną im przyznane w wyniku repartycji źródeł zasilania pomiędzy organami władzy różnych szczebli. To władza centralna ustala, jakie będą: stopień możliwości oddziaływania JST na ich wysokość czy też zakres możliwości stosowania preferencji podatkowych, wysokość przekazanych JST udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa bądź zasady przydzielania im grantów (transferów) ogólnych lub celowych.

Można stwierdzić, że we wszystkich analizowanych aspektach samodzielności finansowej JST są wprowadzane przez państwo określone ograniczenia. Ustalanie granic samodzielności finansowej jest uzasadnione:

- koniecznością zachowania jedności państwa, które w wyniku decentralizacji przekazuje jedynie część zadań do realizacji na szczebel samorządowy, pozostawiając sobie wykonywanie zadań głównie związanych z pełnieniem funkcji redystrybucyjnej i stabilizacyjnej;
- istotnym zróżnicowaniem bazy podatkowej (potencjału dochodowego) mającym wpływ na wielkość dochodów osiąganych przez JST, która w znacznym stopniu jest niezależna od działalności JST, a niedobór środków po-

²³⁷ Por. Gh. Filip i in., *Finanțe*, Junimea Publishing House, Iași 2002.

²³⁸ K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego...*, op. cit.

- zyskiwanych z własnej bazy podatkowej musi być rekompensowany z innych źródeł (w tym środków pochodzących z systemów wyrównawczych);
- zagrożeniem podjęcia przez JST wyniszczającej konkurencji w sytuacji przyznania im nadmiernego poziomu władztwa podatkowego, jak również nieefektywności samego systemu podatkowego spowodowanej występowaniem ostrej konkurencji podatkowej skutkującej nieuzasadnionym obniżaniem podatków i opłat w związku z takimi praktykami podejmowanymi np. przez jednostki sąsiadujące²³⁹;
 - ograniczeniem niskiej efektywności budowy zdecentralizowanego systemu nakładania i pobierania dochodów budżetowych;
 - redukcją lub eliminacją zagrożeń efektywności pozyskiwania i wydatkowania środków wywołanych efektami zewnętrznymi związanymi z następstwami działania jednych JST na inne, efektami skali odnoszącymi się do możliwości obniżenia kosztów jednostkowych świadczenia usług lub dostawy dóbr publicznych w przypadku dostarczania ich na odpowiednio wysokim poziomie;
 - zminimalizowaniem niegospodarności w zakresie wykorzystania mienia pozostającego w gestii JST;
 - ograniczeniem możliwości wywierania presji przez mieszkańców na działalność władzy samorządowej i jej nieracjonalność działania, zwłaszcza w okresach poprzedzających wybory samorządowe, natomiast niska efektywność działania władzy może być ukierunkowana na reelekcję (aspekt polityczny);
 - zapewnieniem środków finansowych wszystkim JST na określonym poziomie umożliwiającym realizację wszystkich obligatoryjnych zadań przypisanych im do wykonania, co wiąże się z zachowaniem zasady adekwatności środków do realizowanych zadań²⁴⁰;
 - koniecznością minimalizacji zagrożenia niestosowania zasady sprawiedliwości społecznej, zgodnie z którą mieszkańcy ponoszący określone ciężary publiczne na zbliżonym poziomie powinni otrzymywać w miarę jednolity zakres dóbr i usług publicznych; przekazanie władztwa podatkowego JST może doprowadzić do istotnego zróżnicowania w tym zakresie w różnych jednostkach samorządu w zależności od poziomu ich bogactwa²⁴¹;
 - koniecznością realizacji zadań zleconych przez państwo w ramach powszechnie obowiązujących zasad, w tym wyznaczających sposób ich finansowania;

²³⁹ J. Neneman, *Finanse lokalne obywateli – ile spójności...*, op. cit., s. 57-57.

²⁴⁰ K. Surówka jest zdania, że ważniejszą cechą systemu finansowania JST jest zasada adekwatności środków do przypisanych zadań niż zapewnienie im samodzielności finansowej. Por. K. Surówka, *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 1-2, s. 21.

²⁴¹ J. Neneman, *Finanse lokalne obywateli – ile spójności...*, op. cit., s. 57.

- ograniczaniem zaniechania realizacji zadań przez JST, w przypadku których występują efekty zewnętrzne pozytywnego oddziaływania podjętych działań na jednostki sąsiednie, np. inwestycje w ochronę środowiska;
- zachowaniem stabilności systemu finansów publicznych obejmującej utrzymanie bezpiecznego poziomu zadłużenia, w którego skład wchodzi także dług samorządowy i związany z tym koszt jego obsługi, a zarazem zachowaniem płynności i zabezpieczeniem przed upadłością JST²⁴².

Wśród wymienionych wyżej przesłanek wprowadzania ograniczeń samodzielności finansowej JST na szczególną uwagę zasługują co najmniej trzy. Pierwszą z nich jest nierównomierne rozmieszczenie terytorialne bazy podatkowej (potencjału dochodowego), co skutkuje wyraźnymi zróżnicowaniami poziomu dochodów osiągniętych przez JST. Ograniczenia potencjału dochodowego JST²⁴³ są często konsekwencją uwarunkowań, na które władza samorządowa nie ma wpływu lub może w sposób pośredni oddziaływać w ograniczonym zakresie. Istota samodzielności finansowej po stronie dochodowej sprowadza się, jak już zauważono, do wyposażenia JST we własne źródła dochodów, z których jednostki mogą swobodnie korzystać. Jednak skonstruowanie systemu zasilania finansowego JST opartego – w nadmiernym zakresie – na dochodach własnych może pociągać za sobą szereg niebezpieczeństw²⁴⁴. Znaczące zróżnicowanie potencjału dochodowego JST, przyczyniające się do bardzo dużych zróżnicowań poziomu ich dochodów własnych, w następstwie powoduje nadmierne zróżnicowanie zdolności JST do wykonywania ustawowych zadań. Wobec faktu, że często JST jedynie w ograniczonym zakresie mogą oddziaływać na wielkość bazy podatkowej, nie można dopuścić do sytuacji, w której część jednostek jest pozbawiona lub wyraźnie ograniczona w pozyskiwaniu środków finansowych z określonych źródeł. Trudno jest skonstruować system zasilania finansowego, w którym zostałyby zapewnione równomierne rozmieszczenie bazy podatkowej, co stanowi zasadniczą przesłankę ograniczania samodzielności finansowej JST.

Pozostawienie JST pełnej lub znacznej swobody w zakresie nakładania i określania elementów konstrukcyjnych podatków i innych źródeł dochodów mogłoby z kolei spowodować nadmierne zróżnicowanie warunków działalności gospodarczej oraz warunków życia mieszkańców, mogłoby także podważać elementarne

²⁴² Choć w przeważającej większości państw JST nie mają zdolności upadłościowej, ich problemy finansowe muszą zostać przejęte przez państwo. Musi ono podjąć kroki prawne dotyczące rozwiązania problemów z tym związanych. Por. P. van Rompuy, *Sub-national Tax Autonomy and Deficits: Empirical Results for 27 OECD Countries*, „Regional Studies”, 2016, vol. 50, no. 7, 1248-1259.

²⁴³ Potencjał ten jest uzależniony od: liczby, struktury i zamożności mieszkańców społeczności zamieszkującej określone terytorium, liczby i kondycji finansowej podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą, powierzchni i kierunków wykorzystania terenu, w tym bazy do opodatkowania podatkiem od nieruchomości, zasobów naturalnych czy też wyposażenia w elementy infrastruktury itp.

²⁴⁴ K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań...*, op. cit., s. 432.

zasady opodatkowania²⁴⁵. W przypadku pozostawienia pełnej swobody w pozyskiwaniu dochodów można byłoby spodziewać się, co najmniej w części JST, zbytniego fiskalizmu, który mógłby przyczynić się do nadmiernej ekspansji w zakresie pozyskiwania dochodów z różnych tytułów, a w konsekwencji do zmniejszenia aktywności osób fizycznych oraz jednostek prawnych²⁴⁶. W dłuższym okresie mogłoby to mieć istotne znaczenie dla kreowania bazy podatkowej JST i możliwości pozyskiwania dochodów niezbędnych do zapewnienia finansowania obligatoryjnych zadań.

Z drugiej strony mogłoby to skutkować problemami z odpornością na presję mieszkańców i przedsiębiorców dążących do obniżania danin publicznych oraz koniecznością prowadzenia kosztownej egzekucji podatkowej wobec znacznych zaległości płatniczych²⁴⁷. Uległość władzy samorządowej mogłaby zdecydowanie ograniczyć wpływy budżetowe i grozić niewykonaniem nawet podstawowych zadań ze względu na brak środków. Istotne jest również to, że poziom dochodów budżetowych byłby silnie uzależniony od koniunktury gospodarczej. Jej zmienność nie pozwalałaby na zagwarantowanie stabilności dochodów JST, co jest problematyczne wobec konieczności zapewnienia realizacji obligatoryjnych zadań. Jednocześnie nie można zapominać o innych ograniczeniach samodzielności finansowej JST, które wynikają np. z poziomu akceptowalności władzy samorządowej przez społeczność danej jednostki czy też poczucia przynależności i utożsamiania się z daną JST. To natomiast decyduje o poziomie akceptowalności danin publicznych ponoszonych na rzecz samorządu.

W literaturze można spotkać się z poglądami, że przyznanie znacznego stopnia władztwa podatkowego JST spowoduje generowanie wysokich kosztów²⁴⁸. Władza samorządowa, wyposażona w szeroki jego zakres, zwykle nadmiernie wydaje środki. Poglądy te w części podziela L. Patrzalek, który zauważył, że stały niedobór środków publicznych wobec rosnących potrzeb społeczności samorządowych może przyczynić się do podejmowania przez władze JST działań w kierunku deprecjacji prawa kreującego podatki samorządowe, sprowadzając ich funkcję do funkcji fiskalnej. Równocześnie może być źródłem nieuzasadnionego korzystania z instrumentów preferencji podatkowych, a w następstwie ograniczenia wpływów budżetowych, które mogłyby być przeznaczone na realizację zadań ważnych z punktu widzenia społeczności²⁴⁹.

Problemem podkreślanym w wielu opracowaniach pozostaje również wyniszczający poziom konkurencji podatkowej między JST, w związku ze stosowaniem

²⁴⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 141.

²⁴⁶ M. Łyszkiewicz, *Gospodarowanie majątkiem komunalnym. Zasady, metody, strategie*, Ce.De.Wu.Pl, Warszawa 2016, s. 116.

²⁴⁷ K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST...*, op. cit., s. 432.

²⁴⁸ P.M. Gaudemet, J. Moliner, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 156.

²⁴⁹ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Łangego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 67.

nadmiernego zaniżania podatkowych dochodów budżetowych przez władze samorządowe (*race to the bottom*) w celu osiągnięcia określonych korzyści – nie zawsze uzasadnionych ani w krótkim, ani w długim okresie.²⁵⁰ Skuteczność takiego mechanizmu jest jednak zróżnicowana terytorialnie i zależna np. od konkretnych rozwiązań przyjmowanych na poziomie poszczególnych krajów²⁵¹ oraz od stopnia mobilności mieszkańców²⁵². Istotne ograniczanie wpływów finansowych uniemożliwiałoby wykonywanie ustawowych zadań publicznych o charakterze samorządowym. Wśród potencjalnych skutków konkurencji podatkowej można wymienić m.in.:

- przenoszenie się podmiotów gospodarczych do JST, na terenie których obowiązują niższe podatki;
- nadmierne zróżnicowanie dochodów budżetowych JST w skali kraju, które jest następstwem nierównomiernego rozłożenia bazy podatkowej;
- pogłębienie terytorialnych dysproporcji w zakresie dostępu do usług publicznych, zarówno ich ilości, jak i jakości²⁵³.

W literaturze podkreśla się, że podejmowana przez JST konkurencja podatkowa obejmuje wszystkie jednostki w zakresie wynikającym z przyznanego poziomu samodzielności. Jednak badania empiryczne potwierdzają, że konkurencja ta w zdecydowanie szerszym zakresie dotyczy jednostek sąsiadujących ze sobą, choć nie wyklucza podejmowania działań przez pozostałe jednostki, ale w węższym zakresie i o mniejszej sile oddziaływania²⁵⁴.

W skrajnych przypadkach, gdyby JST posiadały pełną swobodę kreowania źródeł zasilania, to stałyby się jednostkami autonomicznymi, co stawia pod znakiem zapytania funkcjonowanie państwa jako całości.

Rozwiązanie odnoszące się do zasilania finansowego, częściowo opartego na dochodach własnych, częściowo na grantach zewnętrznych, jest dla władz samorządowych bezpieczniejsze²⁵⁵, ponieważ zawsze mogą one liczyć na dopływ „nałych” dochodów z zewnątrz (w tym z budżetu centralnego)²⁵⁶. Ograniczenie

²⁵⁰ Szerzej: H. Ogawa, *Tax competition, spillovers, and subsidies*, „Annals of Regional Science”, 2006, no. 40 (4), s. 852-856.

²⁵¹ E. Reulier, Y. Rocaboy, *Regional Tax Competition: Evidence from French Regions*, „Regional Studies”, 2009, no. 43 (7), s. 915-922.

²⁵² Szerzej: R. Breen, *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2004.

²⁵³ R. Dziemianowicz, M. Poniatowicz, *Koncepcja PIT-u komunalnego – argumenty za i przeciw*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L. 1, s. 311; J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Ekspertyza BGK, Warszawa, czerwiec 2013.

²⁵⁴ Por. E. Janeba, S. Osterloh, *Tax and the City – A Theory of Local Tax Competition and Evidence for Germany*, „SSRN Electronic Journal”, January 2012, s. 1; H. Blöchliger, J. Pinero-Campos, *Tax Competition between sub-central Governments*, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, WP(2011)13, s. 5, 10.

²⁵⁵ Przy konstrukcji zasilania finansowego samorządu terytorialnego należy dążyć, aby ingerencja władzy centralnej w sferę samodzielności JST nie była nadmierna oraz znajdowała uzasadnienie w celach i wartościach określonych konstytucyjnie.

²⁵⁶ K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST...*, op. cit., s. 432.

władztwa podatkowego również może być odbierane pozytywnie jako pewna ochrona władzy samorządowej przed nadmiernymi żądaniami ze strony podmiotów zobowiązanych do zapłaty danin publicznych na rzecz JST. Należy podkreślić, że władze JST, które zwykle deklarują zainteresowanie pozyskaniem jak najwyższych dochodów z własnych źródeł z przyznanym im wobec nich władztwem podatkowym, w rzeczywistości wolą otrzymywać środki finansowe ze szczebla centralnego niż samodzielnie decydować o nakładaniu podatków i opłat na swoich mieszkańców i podmioty gospodarcze. Są one bowiem zainteresowane przerzuceniem odpowiedzialności za obciążenia fiskalne raczej na szczebel centralny niż na siebie.

Nierównowaga fiskalna, wynikająca ze wspomnianego, nierównomiernego rozmieszczenia bazy podatkowej, wymusza stosowanie różnych rozwiązań związanych z wykorzystywaniem systemów wyrównywania dochodów. W większości krajów, obok transferów wyrównawczych przekazywanych ze szczebla centralnego (*horizontal equalisation*), są także stosowane transfery wyrównawcze przekazywane pomiędzy JST (*vertical equalisation*), w przypadku których następuje pozbawienie określonych JST, spełniających ustawowe kryteria, części dochodów, a zatem i swobody gospodarowania nimi. Stanowi to zatem istotne ograniczenie samodzielności finansowej. Jednak jest uzasadnione niżej opisaną potrzebą zachowania zasady sprawiedliwości dotyczącej dostępu do lokalnych dóbr i usług publicznych.

Jest ona drugą z głównych przesłanek wyznaczania granic samodzielności finansowej JST. Mieszkańcy poszczególnych JST, ponosząc podobne ciężary publiczne, powinni mieć dostęp do dóbr i usług publicznych na zbliżonym poziomie (ilości i jakości)²⁵⁷. Jednostki o niewielkim potencjale dochodowym wobec przypisanych im ustawowo zadań do realizacji – bez wprowadzenia stosownych rozwiązań ustawowych pod względem dochodów wyrównawczych – nie byłyby w stanie zapewnić finansowania tych zadań. Mogłoby to prowadzić do: marginalizacji tych jednostek, ich wyludniania się i pojawiania się oraz nasilania napięć społecznych związanych z poczuciem braku sprawiedliwości społecznej.

Poziom ingerencji w zakres wyposażenia JST w określone dochody jest tym większy, im większy jest zakres zadań o charakterze obligatoryjnym. Granice samodzielności finansowej są uzależnione od zakresu wytyczenia kompetencji władz lokalnych pod względem świadczenia usług publicznych, różnorodności i jakości usług publicznych. Dodatkowo wynikają one ze ścisłego ustalenia przez ustawodawcę wielkości środków, które muszą być przeznaczone na realizację określonych zadań, co może być konsekwencją wyznaczenia: standardów wykonywania tych zadań, sposobu ich finansowania czy też zasad ponoszenia kosztów związanych z ich realizacją (np. ustawowe określanie wynagrodzeń nauczycieli, urzędników administracji JST itp.). Standardy dotyczą różnych elementów wykonywanych zadań i są ustalone przez ogólnie obowiązujące przepisy prawne albo przez władzę centralną. W dużej mierze zakres wydatków ponoszonych na te zadania jest zatem wyznaczany

²⁵⁷ Stanowi to przesłankę dla ograniczenia swobody gospodarowania „przenoszonymi między jednostkami” dochodami w ramach poziomego wyrównywania nierównowagi fiskalnej.

przez czynniki niezależne od JST. Udział tego typu wydatków odzwierciedla rzeczywisty zakres ich samodzielności wydatkowej²⁵⁸. Przesłanką uzasadniającą wyznaczenie tego rodzaju granic samodzielności finansowej JST jest więc realizacja zasady równomiernego, w skali całego kraju, kształtowania poziomu usług i dóbr przez instytucje sektora publicznego związanego z ich standaryzacją.

Samodzielność finansowa JST musi być także ograniczona z tej racji, że funkcjonują one w ramach organizmu, jakim jest państwo i muszą realizować zadania należące do niego, a których wykonywanie jest zlecane JST z różnych względów, np. dostępności dla mieszkańców. Zapewnienie jednolitych zasad realizacji tych zadań sprawia, że JST muszą mieć zachowane takie same warunki finansowe ich wykonywania i ściśle określone zasady ich wykonania, aby zagwarantować jednolitość ich wykonania przez wszystkie JST, którym zostały zlecone do realizacji. Konsekwencją tej sytuacji jest to, że jednostki nie mają żadnej swobody w wydatkowaniu środków otrzymywanych w ramach transferów celowych na realizację zadań zleconych, co sprawia jednak, że nie są zainteresowane poprawą efektywności ich realizacji.

Trzecią przesłanką wprowadzania granic samodzielności finansowej JST jest konieczność zapewnienia stabilności finansów publicznych i związanej z tym potrzeby utrzymania w określonych ramach wielkości długu publicznego, w którego skład również wchodzi zadłużenie JST. Tym samym granice samodzielności finansowej łączą się z możliwością zadłużania się JST, dla których są ustanowione, przez uregulowania na poziomie międzynarodowym (np. w ramach UE) i krajowym, ograniczenia odnoszące się m.in. do deficytu oraz długu w relacji do PKB²⁵⁹. Często podkreśla się, że celem limitowania długu samorządowego, poza utrzymaniem ogólnego długu publicznego na pożądanym poziomie (wynikającym z przyjętych zobowiązań międzynarodowych), jest jednocześnie ochrona JST przed niewypłacalnością, a w konsekwencji brakiem zdolności do świadczenia podstawowych usług i dostawy dóbr publicznych. Wprowadzane w tym zakresie ograniczenia mają zarazem uchronić władze JST przed zadłużaniem przekraczającym możliwości spłaty, zaciągniętego długu wobec nierzadko pojawiającej się „pokusy” realizacji wydatków, przekraczającym możliwości finansowe, np. w związku z kadencyjnością władzy i chęcią przypodobania się wyborcom. Stąd zasadne wydaje się wprowadzanie limitów ograniczających możliwości korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania przez JST. W tym ujęciu należy równocześnie zwrócić uwagę na problem tzw. hazardu moralnego związanego z oczekiwaniem JST spłaty zobowiązań przez państwo wobec trudności z ich spłatą przez jednostki samorządu²⁶⁰. Kwestią, wymagającą przemyś-

²⁵⁸ E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek ...*, op. cit., s. 112.

²⁵⁹ M. Poniatowicz, *Zadłużenie sektora samorządowego w Polsce – analiza porównawcza na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 2005, nr 401, s. 571.

²⁶⁰ B. Guzajewska, *Decentralizacja fiskalna – dobre praktyki a doświadczenia Polski*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 273, s. 111.

lenia, pozostaje forma tych ograniczeń, a w przypadku limitowania – poziom dopuszczalnego zadłużenia i jego zróżnicowania pomiędzy JST. Sposób limitowania przyjmuje różne formy w różnych krajach, od bardzo łagodnych, po bardzo restrykcyjne. Analizując przypadki bankructw JST i trudności pojawiające się wraz z przejmowaniem realizowanych przez nie zadań, wskazane jest uwzględnianie ograniczeń w tym zakresie jako ważnej granicy samodzielności finansowej JST.

Mówiąc o granicach samodzielności finansowej JST, należałoby zadać pytania o możliwości ich wyznaczenia na podstawie określonych kryteriów ilościowych i jakościowych. Jednak jednoznaczne ich sformułowanie jest, jak się wydaje, niemożliwe i nieuzasadnione, bowiem zależy ono od zbyt wielu ograniczeń, które wymieniono powyżej, jak również od różnorodnego rodzaju rozwiązań systemowych funkcjonowania JST w różnych krajach. Jednak należy podkreślić, że trudno byłoby uzasadnić przyznanie pełnej samodzielności finansowej JST, zwłaszcza wobec funkcji, jakie muszą realizować finanse publiczne, których jedną z części składowych są finanse samorządowe. Z drugiej strony powołanie JST bez przyznania im samodzielności w działaniu w powiązaniu z samodzielnością finansową zaprzecza istocie działania samorządu terytorialnego.

Por. A. Thakur, *Continuous-Time Principal Multi-Agent Problem: Moral Hazard in Teams & Fiscal Federalism*, https://www.gsb.stanford.edu/sites/gsb/files/working-papers/thakurprincipalagentpe2_0.pdf (data dostępu: 20.02.2018).

ROZDZIAŁ II

UWARUNKOWANIA SYSTEMOWE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ GMIN W POLSCE NA TLE WYBRANYCH ROZWIĄZAŃ FUNKCJONUJĄCYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

2.1. Konstrukcja systemu dochodów własnych determinujących samodzielność finansową gmin

Teoretycznie można wyróżnić trzy modele finansowania gmin jako JST²⁶¹. W pierwszym z nich zakłada się wydzielenie części wpływów publicznych jako dochodów gmin w postaci m.in. podatków i opłat lokalnych, które stanowią główny element systemu zasilania finansowego jednostek. W tym modelu nie występują żadne elementy zasilania budżetów gmin subwencjami czy dotacjami z budżetu państwa (grantami) ani innych jednostek, ze względu na fakt, iż środki pozyskiwane z podatków i innych przyznanych im źródeł są wystarczające do realizacji przypisanych im zadań.

Drugi model polega na konstruowaniu systemu zasilania gmin z budżetu państwa w formie: dotacji, subwencji lub innych instrumentów wyrównawczych. Przy czym jednostkom nie zapewnia się wpływów publicznych z żadnych podatków i opłat. Wszystkie daniny publiczne są scentralizowane, a w dalszej kolejności rozdysponowywane między budżet państwa i jednostki samorządu według określonego algorytmu (klucza). Zastosowanie takiego modelu zasilania finansowego gmin nie musi oznaczać ich podporządkowania szczeblowi centralnemu i przekreślenia istoty samorządności. Jednak wymaga zastosowania zobiektywizowanych kryteriów podziału środków niebudzących wątpliwości i dostosowanych do zakresów przypisanych poszczególnym jednostkom oraz pozostawienia swobody gminom w dysponowaniu przyznanymi środkami. Obiektywny charakter wszelkich stosowanych form zasilania budżetów gmin (dotacji, subwencji) wiąże się z tym, że ich kalkulacja nie może zawierać żadnych uznaniowych form premiowania finansowego wybranych gmin kosztem innych. Środki przyznawane gminom nie mogą być „znaczone”, co powinno zapewniać samodzielność władzy lokalnej w rozdysponowywaniu tych środków, zgodnie z priorytetami określonymi przez społeczności lokalne.

²⁶¹ Szerzej: *Municipal Finances. A Handbook for...*, op. cit., s. 156 i nast.

Trzeci model finansowania gmin ma charakter mieszany. Łączy on w sobie rozwiązania obu przedstawionych modeli²⁶². Wśród źródeł dochodów przypisanych gminom znajdują się z jednej strony źródła wydzielone z wpływów danin publicznych, które w całości są przekazane gminom, z drugiej zaś budżet państwa wspomaga gminy różnego rodzaju transferami (grantami)²⁶³. Taki model jest najczęściej występującym modelem w krajach UE. Występuje także w Polsce. Wśród dochodów gmin znajdują się różne kategorie środków pochodzących z własnych źródeł dochodów, jak również dotacje i subwencje. Ze względu na samodzielność finansową gmin najważniejszą rolę w systemie ich zasilania finansowego odgrywają dochody własne²⁶⁴. W Polsce najszerszy zakres źródeł dochodów własnych spośród JST posiadają właśnie gminy. Jednak należy zauważyć, że z punktu widzenia samodzielności finansowej wspólnot lokalnych ważna jest ich zawartość (katalog) i konstrukcja, a nie sama ilość. W Polsce ustawodawca do kategorii dochodów własnych gmin zaliczył nie tylko podatki i opłaty lokalne, dochody związane z gospodarowaniem majątkiem i inne, niemające większego znaczenia fiskalnego kategorie, ale także dochody uzyskiwane z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Wielość źródeł dochodów własnych oraz zakres uprawnień wobec nich przypisanych gminom sprawia, że zakres ich oddziaływania na wydajność tych źródeł jest istotnie ograniczony²⁶⁵.

Dochody własne są podstawowym źródłem finansowania realizacji zadań własnych i są jednocześnie ważnym czynnikiem rozwojowym²⁶⁶. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, to zwłaszcza dochody własne stanowią o potencjale finansowym i inwestycyjnym gmin (szerszy opis w dalszej części)²⁶⁷. Jak już zauważono, dochody własne gmin tworzą bardzo niejednorodną grupę. Wśród nich, zgodnie z regulacjami art. 3-7 *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, należy wymienić²⁶⁸:

- podatki lokalne;

²⁶² S. Kańduła, *Nowe rozwiązania w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia BAS”, 2016, nr 3 (47), s. 155.

²⁶³ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1995, s. 37-92.

²⁶⁴ Por. M. Ślebocka, *Dochody własne a problematyka samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa łódzkiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 794, Ekonomiczne Problemy Usług, 2013, nr 108, s. 291-294.

²⁶⁵ P. Felis, *Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce*, „Finanse i Prawo Finansowe”, 2014, nr I (4), s. 36-37.

²⁶⁶ Jednak należy zauważyć, że wśród różnych kategorii tych dochodów są również i takie, które *de facto* nie powinny być do nich zaliczane. W przypadku polskich gmin są to zwłaszcza udziały w PIT i CIT, które stanowią znaczną część dochodów jednostek i nie mają one na nie żadnego wpływu. Ustawowe ujęcie tych kategorii w dochodach własnych sprawia, że w analizach samodzielności powinny być one pomijane. Szerszy opis tej kategorii dochodów zawarto w dalszej części rozprawy.

²⁶⁷ B. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2016, nr I, s. 647-648.

²⁶⁸ *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.

- opłaty lokalne²⁶⁹;
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT);
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT);
- dochody z majątku;
- spadki, zapisy i darowizny dokonywane na rzecz danej gminy;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- określony przepisami prawa procent dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki, których tytuły wskazano w art. 5-7 ustawy o dochodach JST;
- inne dochody wynikające z przepisów prawa.

Szczególną rolę w systemie zasilania finansowego gmin odgrywają podatki i opłaty lokalne²⁷⁰. Gminy są jedynymi JST w Polsce, którym przepisano tego typu źródła dochodów, o bardzo zróżnicowanej wydajności fiskalnej²⁷¹. Systematykę podatków i opłat lokalnych zaprezentowano w tabeli 2.1.

Tabela 2.1. Podatki i opłaty lokalne – źródła dochodów gmin w Polsce

Podatki o stawkach uchwalanych przez gminę	– podatek od nieruchomości, – podatek rolny, – podatek leśny, – podatek od środków transportowych,
Podatki o stawkach ustalanych centralnie	– podatek dochodowy od osób fizycznych płacony w formie karty podatkowej, – podatek od spadków i darowizn, – podatek od czynności cywilnoprawnych,
Opłaty o stawkach uchwalanych przez gminę	– opłata targowa, – opłata miejscowa, – opłata uzdrowskowa, – opłata od posiadania psów, – opłata reklamowa,
Opłaty o stawkach ustalanych centralnie	– opłata skarbową, – opłata eksploatacyjna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1115 z późn. zm.; *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych*, tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 716, 1579.

²⁶⁹ Szerzej: A. Sekuła, *Dochody gmin z tytułu opłat*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 101; *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, S. Korzenik, A. Dybała (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010, s. 272-280.

²⁷⁰ Szerzej: M. Miszczuk, *System podatków i opłat...*, op. cit.

²⁷¹ Powstały najwcześniej spośród JST, w tym momencie nastąpiła separacja źródeł podatkowych między państwo a gminę, co wobec braku zmian w systemie zadań przyznanych im do realizacji w wyniku powołania kolejnych dwóch szczebli samorządu, nie dawało podstaw do przesunięcia tych źródeł na powiaty czy województwa.

Wymienione rodzaje dochodów przede wszystkim obejmują kategorie opodatkowania majątku w postaci substancji majątkowej (system opodatkowania nieruchomości – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny oraz opodatkowania majątku ruchomego – podatek od środków transportowych), jak również transferu majątku (dotyczącego transakcji kupna-sprzedaży – podatek od czynności cywilnoprawnych oraz zwiększania majątku – podatek od spadków i darowizn)²⁷². Pozostałe kategorie dochodów stanowią różnego rodzaju opłaty, które częściowo są związane z koniecznością świadczenia przez gminę określonych świadczeń, np. opłata targowa, zaś w znacznej części gminy nie świadczą żadnych usług w zamian, np. opłata miejscowa czy uzdrowskowa.

Z funkcjonowaniem podatków i opłat wymienionych w tabeli 2.1. wiąże się zróżnicowany zakres władztwa podatkowego²⁷³. Władztwo podatkowe polskich gmin można podzielić na aktywne (w ujęciu szerokim i wąskim) oraz pasywne²⁷⁴. Władztwo podatkowe aktywne daje gminom prawo do korygowania (zawężania lub rozszerzania) technicznych elementów podatków i opłat, a zarazem prawo podejmowania decyzji w obszarze technicznego wymiaru podatku. Natomiast władztwo bierne oznacza jedynie prawo do przejmowania dochodów osiąganych z tytułu eksploatacji źródeł podatkowych istniejących na terenie gminy²⁷⁵. Zakres władztwa podatkowego wobec poszczególnych źródeł dochodów gmin wynika z uregulowań prawnych, a podział typu tego władztwa wobec poszczególnych źródeł zaprezentowano na rysunku 2.1.

W polskim systemie prawnym gminy mają możliwość realizacji lokalnej polityki podatkowej, ale zakres lokalnego władztwa podatkowego jest istotnie ograniczony, nawet w stosunku do tych źródeł, które na rysunku 2.1. zostały ujęte w pierwszej kategorii źródeł dochodów. Zgodnie z art. 217 *Konstytucji RP*, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, jak również zasad stosowania preferencji podatkowych (przyznawania ulg i umorzeń i zwolnień) następuje w drodze ustawy. To ustawodawca, a nie gmina, decyduje o kluczowych elementach konstrukcyjnych podatków lokalnych. Zgodnie z art. 168 ustawy zasadniczej, gminy mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie: „Innymi słowy, art. 168 pozbawia samorząd realnego wpływu na kształt systemu podatkowego, gdyż znoszenie oraz wprowadzanie składających się na niego świadczeń, zgodnie z art. 84

²⁷² P. Felis, *Możliwości oddziaływania władz...*, op. cit., s. 38-39.

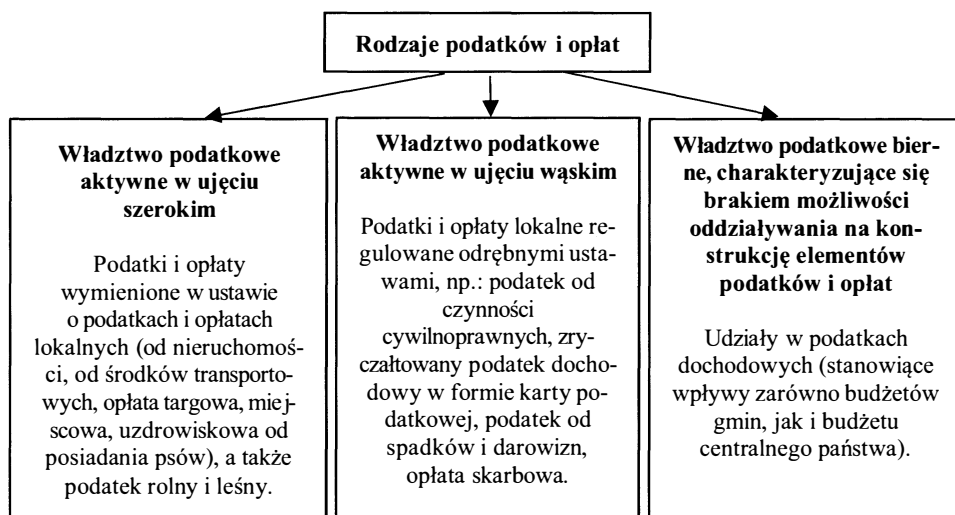
²⁷³ Por. K. Brzozowska, M. Kogut-Jaworska, *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. 50, no. 1, s. 333.

²⁷⁴ Por. M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2007, s. 333; P. Felis, *Możliwości oddziaływania władz...*, op. cit., s. 38-40; T. Wołowicz, D. Reško, *Obniżki stawek podatkowych do celów stymulacyjnych a założenia racjonalnej strategii podatkowej gminy*, „Toruński Rocznik Podatkowy”, 2012, s. 6.

²⁷⁵ P. Felis, *Możliwości oddziaływania władz...*, op. cit., s. 38-40.

Konstytucji, zastrzeżone jest jako wyłączne uprawnienie parlamentu”²⁷⁶. Kompetencje te nie dotyczą wprowadzania nowych danin. Mogą być one nakładane tylko i wyłącznie w trybie ustawowym. Kształtowanie różnych elementów podatków musi także bezpośrednio wynikać z ustawy regulującej daną daninę²⁷⁷.

Rysunek 2.1. Podział podatków i opłat zasilających budżety gmin ze względu na zakres władztwa podatkowego



Źródło: T. Wołowicz, D. Reško, *Obniżki stawek podatkowych...*, op. cit., s. 6.

Przytoczone uregulowania prawne wyznaczają granice lokalnego władztwa podatkowego gminy. Należy zauważyć, że to ustawodawca podejmuje decyzje o kluczowych elementach konstrukcyjnych podatków lokalnych, a gminy mogą podejmować decyzje jedynie w ramach przyznanego im ograniczonego władztwa podatkowego przejawiającego się w uprawnieniach do posługiwania się wyłącznie ściśle wskazanymi elementami techniki podatkowej²⁷⁸. Wszystko to skutkuje tym, że zakres lokalnego władztwa podatkowego gmin ogranicza się do: określania stawek części podatków i opłat (w ustawowych granicach), stosowania ulg podatkowych

²⁷⁶ R. Dowgier, *Stanowienie miejscowego prawa podatkowego w Polsce. Materiały konferencyjne*, Days of Public Law, Brno 2007, s. 5, <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava-finance/Dowgier.pdf> (data dostępu: 19.01.2015).

²⁷⁷ R. Dziemianowicz, *Dysfunkcje udziałów w podatkach państwowych w aspekcie zmniejszającej się samodzielności dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2017, nr 485, s. 95.

²⁷⁸ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 326.

(na podstawie ustawowych zasad) oraz wprowadzania określonych zwolnień podatkowych (wyłącznie przedmiotowych). Organy władzy lokalnej nie mogą wprowadzić stawek pozornych – ustalenie ich wysokości na poziomie zbliżonym do 0 zł, np. w odniesieniu do podatku od środków transportowych czy podatku od nieruchomości. Ustawodawca przyznał organom gminy ograniczone władztwo w stosunku do różnicowania wysokości stawek z uwagi na przedmiot opodatkowania²⁷⁹. Gminy mają prawo nałożenia na swoich mieszkańców podatku w ramach tzw. samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne (dotyczy wyłącznie osób fizycznych). Warunkiem wprowadzenia samoopodatkowania jest jednak akceptacja społeczności lokalnej wyrażona w referendum²⁸⁰.

W tabeli 2.2. zaprezentowano zakres uprawnień władzy uchwałodawczej gmin (rady gminy) dotyczących poszczególnych podatków lokalnych. Kształtowanie stawek podatkowych przez władzę lokalną, o której mowa w tabeli 2.2., jest dokonywane w jednej z dwóch form, a mianowicie²⁸¹:

- a) bezpośrednio w wyniku ustalania ich wysokości – co ma miejsce w przypadku podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportu;
- b) za sprawą wykorzystania tzw. stabilizatorów – odnoszących się do stawki podatku rolnego poprzez obniżenie ceny skupu żyta oraz podatku leśnego poprzez obniżenie ceny skupu drewna tartaczego.

Podobnie wobec części opłat, które zostały określone w *Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych*²⁸² (opłata targowa, miejscowa, uzdrowskowa, od posiadania psa, reklamowa), organ uchwałodawczy gminy może w granicach stawek maksymalnych określić ich stawki obowiązujące w danym roku na terenie danej gminy. Jednak część z nich pozostaje całkowicie poza możliwościami oddziaływania władzy lokalnej (opłata eksploatacyjna, opłata skarbową).

Najbardziej wydajnym źródłem dochodów spośród analizowanych kategorii jest podatek od nieruchomości. Udział dochodów z tego tytułu w dochodach własnych gmin w Polsce kształtował się w ostatnich latach na poziomie blisko 28%. Przy czym najwyższy udział z tego tytułu osiągały gminy miejsko-wiejskie (blisko 30% dochodów własnych), natomiast najniższy miasta na prawach powiatu (niespełna 18%). Należy zauważyć, że w latach wcześniejszych znaczenie tego źródła stale spadało. W latach 2004-2006 udział dochodów z tego podatku w dochodach własnych gmin przekraczał 30%. Pozostałe wymienione źródła dostarczały do budżetów gmin w sumie od kilku do kilkunastu procent dochodów własnych²⁸³.

²⁷⁹ B. Filipiak, *Polityka podatkowa gmin...*, op. cit., s. 223-225.

²⁸⁰ M. Poniatowicz, D. Wyszowska, *Stymulowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości...*, op. cit., s. 78-93.

²⁸¹ P. Felis, *Możliwości oddziaływania władz...*, op. cit., s. 38-40.

²⁸² *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych*, tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 716, 1579 z późn. zm.

²⁸³ Obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2016*, Warszawa 2017.

Tabela 2.2. Uprawnienia gmin w Polsce w odniesieniu do poszczególnych rodzajów podatków lokalnych

Rodzaj podatku	Uprawnienia dotyczące:			
	wprowadzania / znoszenia podatku	kształtowania stawek podatkowych w granicach ustalonych ustawowo	wprowadzania ulg	wprowadzania zwolnień
Podatek od nieruchomości	–	+	–	wyłącznie przedmiotowe
Podatek rolny	–	+	wyłącznie przedmiotowe	wyłącznie przedmiotowe
Podatek leśny	–	+	wyłącznie przedmiotowe	wyłącznie przedmiotowe
Podatek od środków transportowych	–	–	–	wyłącznie przedmiotowe
Samopodatkowanie się mieszkańców gminy	+	+	+	+
Podatek od czynności cywilnoprawnych	–	–	–	–
Podatek od spadków i darowizn	–	–	–	–
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	–	–	–	–

* z wykorzystaniem tzw. stabilizatorów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Poniatowicz, D. Wyszowska, *Stymulowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości...*, op. cit., s. 84; R. Dziemianowicz, *Dysfunkcje udziałów w podatkach...*, op. cit., s. 96; M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, A. Alińska, *Limited taxing power of local government entities in Poland as a determinant of tax competition at the local level*, „International Journal of Economics”, Commerce and Management, United Kingdom, 2016, vol. IV, Issue 3, s. 128.

Należy pamiętać, że konstrukcja podatku od nieruchomości w Polsce znacząco odbiega od standardów stosowanych w większości krajów UE. System opodatkowania nieruchomości, w ramach którego funkcjonuje podatek od nieruchomości, jest anachroniczny i nie przystaje do bieżących realiów. Sprawia również, że dochody z jego tytułu są istotnie zaniżone w stosunku do jego możliwości fiskalnych w sytuacji, gdyby zostały zastosowane rozwiązania uwzględniające połączenie wysokości płaconego podatku od nieruchomości z wartością nieruchomości, niezależnie od przyjętych rozwiązań²⁸⁴.

²⁸⁴ Szerzej: K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007; J. Piekut, *Wady i zalety wprowadzenia podatku*

Poza przedstawionymi podatkami i opłatami, gminy mają prawo do pobierania opłat uregulowanych w przepisach prawnych innych niż ustawa o dochodach JST (np.: opłaty planistycznej, adiacenckiej, opłaty za świadczenie usług, m.in.: odbieranie odpadów, dostawę wody czy też odprowadzanie ścieków). Co ważne, gminy nie mogą pobierać opłat, do których ustawodawca nie przyznał im prawa. Zasady ich ustalania są określone przepisami prawa, np. *Ustawą z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, *Ustawą z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami* i zwykle kalkulowane przez jednostki w taki sposób, by pokrywały koszty ich świadczenia (np. w zakresie gospodarki wodno-ściekowej). Wychodząc z założenia, że jednostki nie są powołane do osiągnięcia zysku, można przyjąć, że takie podejście jest zasadne. Często gminy ustalają ceny tych usług na poziomie niepokrywającym nawet całości kosztów ich świadczenia, dopłacając do nich. Opłaty te stanowią nieznaczną część dochodów budżetowych jednostek.

Istotnym źródłem dochodów gmin w Polsce są udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa, tj.: podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Na przestrzeni lat udział ten ulegał nieznacznym zmianom²⁸⁵. Udziały w tych podatkach, zgodnie z uregulowaniami ustawy o dochodach JST, są zaliczane do dochodów własnych, choć nie spełniają one cech tego typu dochodów. Ustawodawca ma w Polsce prawo do kształtowania wszystkich elementów konstrukcyjnych tych podatków, co w zasadniczy sposób oddziałuje na wielkość dochodów gmin z tego tytułu. Podejmowane przez ustawodawcę działania w przeszłości, jak choćby zmniejszenie liczby progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2009 roku czy wprowadzenie ulgi prorodzinnej, w zasadniczy sposób wpłynęły na wielkość dochodów osiąganych przez gminy, bez zapewnienia rekompensaty wynikającej ze spadku dochodów z tego tytułu. Ponadto, na wielkość dochodów budżetowych gmin z tytułu udziałów w państwowych podatkach dochodowych znacząco oddziałują zmiany koniunktury gospodarczej. Wpływy podatkowe z tego tytułu wykazują się dużą wrażliwością na wahania cyklu koniunkturalnego, przy czym większą wrażliwość ma CIT jako podatek bezpośrednio związany z działalnością gospodarczą²⁸⁶. Udziały te są przez wielu autorów traktowane jako dochody uzupełniające. Argumentem przemawiającym za takim ujęciem jest to, że w odniesieniu do nich trudno jest odnaleźć element władztwa podatkowego, które jest tożsame z wpływem władzy lokalnej na wydajność fiskalną tych dochodów. Udział w podatkach centralnych ma znaczenie jedynie fiskalne, natomiast władze lokalne nie zostają wyposażone w instrument oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości na ich terenie w tym zakresie,

katastralnego, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 2014, nr 3(41), s. 87; P. Swianiewicz, J. Neman, J. Łukomska, *Ekspertyza nt. koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2013.

²⁸⁵ Udział gmin w PIT kształtował się na poziomie od niespełna 36% w 2006 roku do blisko 38% w latach 2015–2016, natomiast w CIT utrzymuje się na stałym poziomie 6,71%.

²⁸⁶ M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L, 1, s. 296–297.

w przeciwieństwie do przyznania jednostkom prawa do lokalnego podatku dochodowego bądź dopłat do podatków centralnych. Gminy w przypadku udziałów w PIT i CIT są w zasadzie biernym odbiorcą przyznanych i przekazanych im środków, co wywiera zasadniczy wpływ na poziom ich samodzielności dochodowej.

Wpływy z udziałów w dochodowych podatkach państwowych są ważnym źródłem dochodów gmin w Polsce. W ostatnich latach stanowiły one od 35 do 38% dochodów własnych, przy czym dominował udział dochodów z tytułu podatku PIT (33-37%). Tak duże znaczenie fiskalne w połączeniu z dysfunkcjami tego źródła dochodów gmin i ich zaliczeniem do kategorii dochodów własnych sprawia, że analizy poziomu samodzielności dochodowej gmin powinny być prowadzone bez uwzględniania dochodów z tego tytułu w sumie dochodów własnych.

Gminy w Polsce mogą pozyskiwać także dochody z posiadanego przez siebie majątku. Ich wartość jest uzależniona od wielkości i stanu technicznego poszczególnych jego elementów. To z kolei jest zdeterminowane tym, w jakim zakresie gmina została w niego wyposażona w momencie utworzenia, jak również możliwościami finansowymi służącymi jego rozbudowie lub modernizacji. Gminy coraz częściej świadome możliwości pozyskiwania środków z tego tytułu, a zarazem poprawy efektywności gospodarowania majątkiem komunalnym podejmują działania zmierzające do opracowywania strategii zarządzania mieniem komunalnym²⁸⁷. Warto zauważyć, że jest to źródło dochodów, na które jednostka może oddziaływać w najwyższym stopniu. Wielkość pozyskiwanych z tego tytułu środków ma jednak niewielkie znaczenie fiskalne. W ostatnich latach dochody z majątku nie przekraczały 7% dochodów własnych gmin (przy czym w gminach miejskich stanowiły blisko 10%, podczas gdy w wiejskich niespełna 4%). Porównując dwa pozostałe najbardziej wydajne źródła dochodów własnych (podatku z nieruchomości i udziały w PIT i CIT) z dochodami z majątku, gminy osiągnęły nieco ponad 70% swoich dochodów własnych²⁸⁸.

Gminy mają również prawo do pozyskiwania dochodów z innych źródeł enumeratywnie wymienionych w ustawie o dochodach JST bądź innych przepisach prawnych. Biorąc pod uwagę ich wydajność fiskalną, nie odgrywają istotnej roli zarówno pod względem wielkości wpływów budżetowych, jak i stopnia kształtowania samodzielności finansowej gmin, stąd zostały one pominięte w opisie i analizie²⁸⁹.

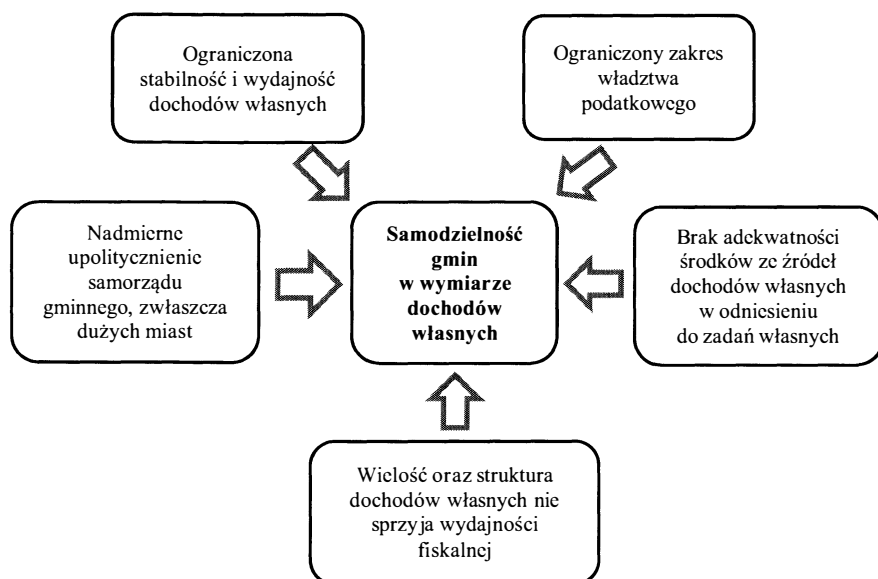
²⁸⁷ Szerzej: M. Łyszkiewicz, *Gospodarowanie majątkiem komunalnym...*, op. cit.

²⁸⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2016*, Warszawa 2017.

²⁸⁹ Dochody te są wymienione w art. 4 *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach JST*, op. cit. Wśród dochodów tych można wymienić: dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od zakładów budżetowych JST; spadki, zapisy i darowizny na rzecz JST; dochody z kar pieniężnych i grzywnien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od udzielonych pożyczek, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody JST; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych

Ze względu na samodzielność dochodową gminy powinny dysponować znacznym udziałem dochodów własnych, charakteryzujących się stabilnością i wysoką wydajnością fiskalną²⁹⁰. Uwzględniając ich system zasilania finansowego, należy stwierdzić, iż system ten nie ma tych cech. Ponadto, wyróżnia się właściwościami, które determinują istotne ograniczenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce. Determinanty te zostały zaprezentowane na rysunku 2.2.

Rysunek 2.2. Determinanty ograniczające zakres samodzielności dochodowej gmin w Polsce w zakresie dochodów własnych



Źródło: opracowanie własne. Por.: M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 256.

Zasadnicze źródła dochodów własnych podlegają częstym zmianom regulacji prawnych, co przekłada się na wielkość dochodów osiąganych przez gminy z tego tytułu. Podstawowy podatek lokalny cechuje się niską wydajnością z uwagi na przyjętą konstrukcję opodatkowania nieruchomości w Polsce. Na wydajność źródeł dochodów JST również wpływają czynniki makroekonomiczne, w tym wahania koniunktury gospodarczej. Wobec ograniczonego władztwa podatkowego gminy

jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne JST na podstawie odrębnych przepisów.

²⁹⁰ M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 22. Por. E.F. Brigham, J.F. Houston, *Fundamentals of Financial Management*, Harcourt College Publishers, Fort Worth 2001, s. 55-57; R. C. Fisher, *State and Local Public Finance*, Routledge, Oxon 2016, s. 245.

w Polsce nie dysponują żadnymi instrumentami przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom w poziomie ich dochodów. Natomiast dość niska wydajność źródeł dochodów oraz stałe braki środków finansowych powodują, że gminy niechętnie wykorzystują przyznane im władztwo podatkowe. W najszerszym zakresie to gminy wiejskie korzystają z przyznanego im władztwa podatkowego, mimo że statystyczna gmina wiejska dysponuje najniższym budżetem. Biorąc pod uwagę konsekwencje finansowe zastosowanych preferencji podatkowych w odniesieniu do dochodów własnych (13,5% w 2016 roku), jest to poziom blisko 3-krotnie wyższy niż w przypadku gmin miejskich oraz 9-krotnie wyższy w stosunku do miast na prawach powiatu, które dysponują zdecydowanie wyższym poziomem dochodów własnych²⁹¹.

Władztwo podatkowe gmin jest ułomne ze względu na²⁹²:

- pozostawienie znacznej części dochodów w gestii państwowych organów podatkowych zasilających budżety gmin;
- nieodpowiadający obecnym standardom światowym system opodatkowania nieruchomości, którego konstrukcja decyduje o niskiej wydajności fiskalnej, co sprawia, że zakres lokalnego władztwa podatkowego jest ograniczony;
- dysfunkcyjny (utworzony w odmiennych warunkach) system wyrównywania fiskalnego, który w dużym stopniu ogranicza możliwość dysponowania dochodami własnymi, zwłaszcza przez jednostki uznawane za bogatsze na podstawie tzw. wskaźnika dochodów podatkowych *per capita*.

Władztwo podatkowe zasadniczo stanowi o samodzielności dochodowej i w przypadku jego rzeczywistego ograniczenia trudno jest oczekiwać od gmin samodzielności w działaniu, przede wszystkim dbałości o długofalowy rozwój jednostki. Władza lokalna powinna móc podejmować decyzje w ramach lokalnej polityki fiskalnej, które bezpośrednio wpływałyby na wielkość dochodów budżetowych, oddziałując tym samym na saldo budżetowe i możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych.

Uwzględniając powyższe, można stwierdzić, że gminy w Polsce charakteryzują się wyraźnie ograniczonym poziomem samodzielności dochodowej. Co prawda, zostały one wyposażone we własne źródła podatkowe, ale tylko w odniesieniu do części z nich w ograniczone istotnie władztwo podatkowe. Mogą w tym zakresie wykorzystywać ograniczone instrumenty kształtowania wpływów z przyznanym im podatkowym źródłem dochodów (np.: ulgi, zwolnienia, zróżnicowane stawki podatkowe).

Czynnikiem niekorzystnie wpływającym na samodzielność dochodową, także w kontekście analizowanego wyżej władztwa podatkowego, jest upolitycznienie samorządu lokalnego. Często władza lokalna jest zainteresowana realizacją własnych celów związanych głównie z reelekcją, a nie troską o daną jednostkę i jej roz-

²⁹¹ Ministerstwo Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania> (data dostępu: 18.12.2017).

²⁹² M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 23.

wój. Jest to szczególnie widoczne w latach wyborczych lub w okresach je poprzedzających. Brak wystarczającej odpowiedzialności władzy samorządowej za źródła dochodów oraz nadmierna „rozrzutność” środków publicznych nie sprzyja także stabilności źródeł osiągniętych dochodów.

Elementem, który negatywnie oddziałuje na samodzielność dochodową i jednocześnie wydatkową gmin, jest niezachowanie adekwatności środków finansowych pozyskiwanych ze źródeł dochodów własnych do zadań własnych, co skutkuje koniecznością stosowania dotowania ich realizacji ze środków z budżetu państwa. Ten element ograniczenia samodzielności finansowej gmin szerzej opisano w części poświęconej zadaniom gmin i ograniczeniom samodzielności wydatkowej.

Wszystko to sprawia, że polskie gminy, podobnie jak pozostałe JST, cechują się niskim poziomem samodzielności dochodowej wśród krajów UE²⁹³. Zdecydowanie wyższym poziomem tej samodzielności wyróżniają się jednostki samorządu – odpowiedniki polskich gmin w krajach UE, w których zostały one wyposażone w odmiennie konstrukcyjne źródła dochodów. W pierwszej kolejności warto wymienić jednostki funkcjonujące w krajach skandynawskich, w których zasadniczym źródłem dochodów własnych jest lokalny podatek dochodowy (PIT komunalny)²⁹⁴. Należą do nich: Dania, Finlandia i Szwecja²⁹⁵. Jednocześnie Chorwacja, Belgia i Włochy zmierzają w kierunku wdrożenia u siebie takiego modelu finansowania JST. Tego typu podatek występuje także w Hiszpanii (głównie na szczeblu regionalnym). Ich konstrukcja jest odmienna w poszczególnych krajach. Różni się przede wszystkim wysokością tego podatku, który mogą ustanowić jednostki, ich ustawowym ograniczeniem czy sankcjami za łamanie ogólnych zasad ich wprowadzania (np. wielkością i zakresem sankcji)²⁹⁶. Cechy charakterystyczne systemów finansowania jednostek lokalnych w Danii, Finlandii i Szwecji zaprezentowano w tabeli 2.3.

²⁹³ Por. *Local government taxation systems. A cross-country perspective. Recommendations for a future local government taxation system in Nepal*, A. Wegener (ed.), Urban Development Through Local Efforts Programme, October 2009, s. 2; J. Loughlin, B. G. Peters, *The State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*, [in:] *The Political Economy of Regionalism*, M. Keating, J. Loughlin (eds.), Frank Cass, London 1997.

²⁹⁴ Według metodologii OECD, są to kraje o najwyższym poziomie samodzielności dochodowej JST, database http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1 (data dostępu: 15.03.2018).

²⁹⁵ Poza krajami UE, w Europie system ten jest typowy dla: Norwegii, Islandii i Szwajcarii.

²⁹⁶ J. Loughlin, S. Martin, *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, Prepared for the Lyons Inquiry into Local Government Funding, http://www.ourcampaign.org.uk/user_files/axethetax/International_comparisons.pdf (data dostępu: 29.08.2014).

Tabela 2.3. Lokalny podatek dochodowy w krajach skandynawskich

Wyszczególnienie	Dania	Finlandia	Szwecja
Udział PIT-u w dochodach budżetowych JST (w %)	51	47	68
Udział innych podatków lokalnych w budżetach JST	6% – podatek od nieruchomości	4% – CIT 3% – podatek od nieruchomości	
Swoboda ustalania stawki podatku przez samorząd terytorialny	brak prawnych ograniczeń	brak prawnych ograniczeń	brak prawnych ograniczeń
Zróznicowany zakres stawek (w %)	21,5 – 28	16 – 21	29 – 34
Zróznicowanie bazy podatkowej (euro <i>per capita</i>):			
Min	13 750	6 200	10 400
Max	39 300	26 700	26 250
Stosunek min do max	1:2,9	1:4,3	1:2,5

Źródło: J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje...*, op. cit., s. 8.

Podkreślenia wymaga to, że lokalny podatek dochodowy zapewnia istotną część dochodów skandynawskim jednostkom samorządu²⁹⁷, a przy tym władze lokalne mają dużą swobodę w jego kształtowaniu. We wszystkich trzech zaprezentowanych krajach wysokość stawki lokalnego podatku dochodowego nie jest prawnie ograniczona. W Danii ustalanie maksymalnych stawek podatkowych odbywa się w ramach corocznych negocjacji średniej stawki między władzą samorządową a centralną. Warunki określone w trakcie negocjacji nie są prawnie obowiązujące dla gmin, ale zwykle są przestrzegane. Dopiero w 2009 roku, wobec nieprzestrzegania przez jednostki porozumień podjętych z rządem, wprowadzono „kary”, które przybrały postać ograniczenia transferów budżetowych ze szczebla centralnego, przekazywanych poszczególnym samorządom. Wprowadzone ograniczenia objęły głównie te gminy, które złamały porozumienie i podniosły wielkość podatku powyżej uzgodnionego poziomu. Jednak część związana ze zmniejszeniem otrzymywanych grantów rządowych solidarnie dotyczyła także wszystkich jednostek, bowiem odnosiła się do obniżenia ogólnej puli przeznaczonej dla wszystkich samorządów (obliczanej według dość skomplikowanych algorytmów). Analogiczne rozwiązania przyjęto w latach dziewięćdziesiątych w Szwecji, w której swobodę ustalania stawek lokalnego podatku dochodowego ograniczono w drodze uregulowań prawnych, pozwalających na „karanie” samorządów poprzez zmniejszanie transferów centralnych na rzecz JST, które

²⁹⁷ Udział lokalnego podatku dochodowego zbliża się do połowy dochodów budżetowych gmin albo go dość istotnie przekracza. Por. S. Kańduła, *Nowe rozwiązania w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia BAS”, 2016, nr 3(47).

podnoszą podatki powyżej ustalonego poziomu²⁹⁸. Wysokość stawek podatku płaconego na rzecz gminy w Finlandii ustalają gminy, lecz muszą również stosować się do podobnych ustaleń, jakie występują w innych, opisanych wcześniej państwach²⁹⁹.

Wyższym poziomem samodzielności dochodowej charakteryzują się także jednostki poziomu lokalnego, którym przyznano znaczny zakres władztwa podatkowego w odniesieniu do podatku od nieruchomości³⁰⁰. Należy do nich zaliczyć jednostki w: Hiszpanii, Portugalii, Niemczech czy we Francji. W krajach tych konstrukcja podatku od nieruchomości jest oparta na wartości. Organy jednostek samorządu mają wpływ na wysokość stawek podatkowych w granicach ustawowych stawek maksymalnych. Jako ciekawe przykłady można podać choćby rozwiązania francuskie, gdzie podatek od wartości nie jest obliczany od wartości rynkowej nieruchomości, lecz jako procent z dochodu realnego, jaki hipotetycznie dana nieruchomość mogłaby zapewnić właścicielowi w ciągu roku, np. w przypadku przeznaczenia jej na wynajem lub dzierżawę³⁰¹. Podatek ten w części państw UE w całości zasila budżet gmin (tak jak w Polsce), natomiast w części jest dzielony pomiędzy różne szczeble JST, a nawet zasila budżet centralny³⁰².

Reasumując, można stwierdzić, że zależnie od przyjmowanych rozwiązań ustrojowych dotyczących systemu finansowania jednostek na szczeblu lokalnym, w krajach UE poszczególne jednostki dysponują większą lub mniejszą swobodą w zakresie kształtowania własnych źródeł dochodów. Systemy oparte na lokalnym podatku dochodowym wyróżniają się wyższym poziomem samodzielności dochodowej, wynikającym z przyznania szerokiego zakresu władztwa JST³⁰³.

2.2. System subwencji i dotacji a samodzielność finansowa gmin

Zgodnie z uregulowaniami *Konstytucji RP*, dochodami samorządu terytorialnego, w tym gmin, są: dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu

²⁹⁸ J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje...*, op. cit., s. 8-9.

²⁹⁹ *Praktyczny poradnik dla obywateli polskich przyjeżdżających do pracy na terytorialnym Finlandii*, Ambasada RP w Helsinkach, Helsinki, czerwiec 2015, s. 13.

³⁰⁰ C. C. McLure, *Vertical Fiscal Imbalance and the Assignment of Taxing Powers in Australia*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford 1993.

³⁰¹ Szerzej: The Global Urban Economic Dialogue Series, *Property Tax Regimes in Europe*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi 2013, s. 9-11.

³⁰² Ibidem.

³⁰³ W Polsce także podejmowano analizy związane z wprowadzeniem lokalnego podatku dochodowego oraz podatku od nieruchomości opartego na ich wartości. Szerzej: P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Ekspertyza nt. koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2013; P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne”, 2013, nr 7-8; J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Ekspertyza BGK, Warszawa, czerwiec 2013; R. Dziemianowicz, M. Poniatowicz, *Koncepcja PIT-u komunalnego – argumenty za i przeciw*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L. 1.

państwa. Subwencje i dotacje przekazywane na rzecz gmin z budżetu państwa są nieodłącznym elementem systemu ich zasilania finansowego, gdyż nawet w najdoskonalszych systemach instytucjonalnego podziału dochodów publicznych dochody własne nie mogą być wyłącznym i wystarczającym źródłem finansowania ich zadań³⁰⁴, zwłaszcza wobec nierównomiernego terytorialnie rozmieszczenia bazy dochodowej³⁰⁵.

W toczącej się w literaturze przedmiotu dyskusji dotyczącej systemu finansowania zewnętrznego gmin najwięcej uwagi poświęca się wysokości subwencji i dotacji oraz jej udziałom w dochodach ogółem lub własnych, mniej natomiast – formom, w jakich są one przekazywane. Tymczasem to właśnie forma, a w zasadzie konstrukcja przekazywanych środków i możliwość swobodnego wydatkowania środków finansowych z tych źródeł determinują poziom samodzielności finansowej (tak w aspekcie dochodowym, jak i wydatkowym) gmin. Zarówno teoretyczne, jak i praktyczne konstrukcje transferów ogólnych (subwencji) i celowych (dotacji) są istotnie zróżnicowane. Znaczenie subwencji i dotacji dla gmin jest zdeterminowane modelem finansów publicznych i stopniem ich decentralizacji przyjętym w danym państwie³⁰⁶.

Pierwszym rodzajem źródła zasilającego budżety gmin jest subwencja ogólna (w literaturze anglojęzycznej nazywana *general grant* lub *general-purpose transfer*)³⁰⁷. Ma ona charakter transferu określanego często mianem wyrównawczego lub korekcyjno-wyrównawczego³⁰⁸, lecz nie wszystkie jej części mają taki charakter. Subwencję określa się także mianem dochodu obcego bądź uzupełniającego³⁰⁹. Jest ona przyznawana w celu umożliwienia gminom właściwego funkcjonowania – zaspokajania potrzeb społeczno-ekonomicznych swoich mieszkańców. Choć jej celem jest zmniejszenie dysproporcji w dochodach oraz stopniu dostępności do infrastruktury społecznej i gospodarczej, to wyrównywanie sytuacji dochodowej gmin przez system subwencji bywa odbierany w sposób kontrowersyjny³¹⁰. Konieczność stosowania systemów wyrównywania dochodów jest konsekwencją wprowadzenia dwóch zasad przyświecających powoływaniu do życia samorządu terytorialnego,

³⁰⁴ Por. B. Guziejewska, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, 2007, nr 4, s. 72.

³⁰⁵ *Limitation of Local Taxation...*, op. cit., s. 50.; H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltex, Warszawa 1993, s. 29; P. Friedrich, A. Kaltschuetz, Ch. Woon Nam, *Significance and Determination of fees for municipal finance*, „CESIFO Working Paper”, no. 1357, s. 3.

³⁰⁶ U. Raich, *Fiscal determinants of empowerment*, „World Bank Policy Working Paper”, 2005, no. 3705, s. 3-11, www.econ.worldbank.org (data dostępu: 22.12.2017).

³⁰⁷ Por. J. Lotz, *Accountability and control in the financing of local government in Denmark*, OECD, „Journal on Budgeting”, 2005, vol. 5, no. 2, s. 59; A. Shah, *Fiscal policies for coordinated urban-rural development and their relevance for China*, Public Finance&Management, 2016, vol. 13, no. 1, s. 56; A. Sekuła, *Rezerwa subwencji ogólnej w systemie finansowania samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 485, s. 408.

³⁰⁸ Por. L. Patrzalek, *Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, nr 404, s. 238-244.

³⁰⁹ Por. S. Kańduła, *Dotacje wynikowe dla jednostek samorządu terytorialnego – wartość dodana budżetu zadaniowego*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2013, vol. 1, no. 4 (253), s. 15.

³¹⁰ A. Świrski, *Subwencje jako źródło dochodów gminy*, s. 170-171, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2008_nr65_s167.pdf (data dostępu: 11.03.2018).

czyli zasady subsydiarności oraz adekwatności dochodów do przypisanych zadań³¹¹. Skoro, zgodnie z zasadą subsydiarności, usługi publiczne powinny być świadczone na osiągalnie najniższym szczeblu władzy, to jeżeli ich finansowanie przeraża możliwości jednostki, powinna ona otrzymywać środki na realizację przypisanych jej zadań. Natomiast, zgodnie z zasadą adekwatności, dochody powinny zapewnić realizację zadań publicznych przekazanych na niższy szczebel. Subwencje powinny być rozdzielane na podstawie obiektywnych, jasnych, przejrzystych i stabilnych kryteriów.

W Polsce subwencja ogólna jako źródło dochodów gmin pełni trzy podstawowe funkcje³¹², a mianowicie:

- stanowi formę uzupełniania dochodów gmin spełniających określone kryteria dochodowe³¹³;
- stanowi źródło selektywnego wspierania tych gmin, które mają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych – ta funkcja przede wszystkim dotyczy wpłat pobieranych w ramach subwencji równoważącej od zamożniejszych gmin;
- jest instrumentem, który powinien ułatwić utrzymanie bieżącej płynności gmin.

W Polsce subwencja ogólna przybiera formę mieszanego systemu wyrównywania dochodów gmin³¹⁴. Obejmuje on zarówno elementy wyrównywania pionowego – wsparcia z budżetu państwa w postaci części wyrównawczej subwencji ogólnej (kwota podstawowa i uzupełniająca), jak również wyrównywania poziomego³¹⁵ – w postaci części równoważącej subwencji ogólnej³¹⁶.

³¹¹ Twórcami pierwszych publikacji na temat transferów wyrównawczych i zasadności ich stosowania byli: Buchanan, Goetz, Flatters, Henderson, Mieszkowski i Broadway. Por. J. M. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*, „The American Economic Review”, 1950, vol. 40, no. 4, s. 583-599; J. M. Buchanan, Ch. J. Goetz, *Efficiency Limits of Fiscal Mobility*, „Journal of Public Economics”, 1972, vol. 1, s. 25-43; F. Flatters, V. Henderson, P. Mieszkowski, *Public goods, efficiency, and regional fiscal equalization*, „Journal of Public Economics”, 1974, vol. 3, s. 99-112; R. Broadway, *The Theory and...*, op. cit.

³¹² A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 228-229.

³¹³ Por. P. Friedrich, A. Kaltschuetz, Ch. Woon Nam, *Significance and Determination of fees for municipal finance*, op. cit., s. 3.

³¹⁴ Por. J. Loughlin, S. Martin, S. Lux, *Options for Reforming ...*, op. cit.; H. Blöchliger, C. Charbit, *Fiscal Equalisation*, „OECD Economic Studies”, no. 44, 2008/1, s. 3.

³¹⁵ Przykładowe opracowania na temat wyrównywania poziomego: J. Werner, A. Shah, *Fiscal Equalisation in Germany*, The World Bank eLibrary, 2005, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/241116/FiscalEqualisationInGermany.pdf> (data dostępu: 09.08.2011); M. Schneider, *Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria*, „Fiscal Studies”, 2002, no. 23, s. 105-133; *Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe*, D. Färber, N. Otter (eds.), „Speyerer Forschungsberichte”, 2003, no. 232; P. Friedrich, C. W. Nam, J. Reiljan, *Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary?*, „Review of Urban & Regional Development Studies”, 2010, no. 22, s. 165-180.

³¹⁶ Ponadto, gminy mogą otrzymać środki z tytułu tzw. subwencji rekompensującej. Należy się ona gminom, które utraciły swoje dochody na skutek stosowania ustawowych ulg i zwolnień podatkowych, np. z tytułu podatku dochodowego od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych. Jej znaczenie fiskalne jest symboliczne, stąd nie są uwzględniane w dalszej analizie.

Pierwsza z wymienionych części subwencji jest wypłacana gminom charakteryzującym się niższym potencjałem dochodowym, mierzonym wysokością wskaźnika dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wskaźnik dochodów podatkowych dla gminy (G) jest relacją sumy dochodów z tytułu: podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej, wpływów z opłaty eksploatacyjnej, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i liczby mieszkańców gminy. Wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej wypłacanej gminie jest uzależniona od relacji wskaźnika dochodów podatkowych konkretnej gminy (G) do wartości średniego wskaźnika dla wszystkich gmin (G_g). Mechanizm kalkulacji wypłat tej części subwencji zaprezentowano w tabeli 2.4³¹⁷.

Tabela 2.4. Mechanizm kalkulacji wysokości subwencji wyrównawczej gmin

JST	Warunek otrzymania subwencji	Algorytm obliczania wysokości wypłaty
Gminy – kwota podstawowa	$G \leq 40\%G_g$	$L \times [99\%(40\%G_g - G)] + 41,97\%G_g$
	$40\%G_g < G \leq 75\%G_g$	$L \times [83\%(75\%G_g - G)] + 12,92G_g$
	$75\%G_g < G < 92\%G_g$	$L \times [76\%(92\%G_g - G)]$
Gminy – kwota uzupełniająca	$G_{zg} < G_{zk}^*$	$17\%G_g \times L \times \frac{G_{zk} - G_{zg}}{G_{zk}}$

* Jeżeli w gminie wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika G_g , gmina ta nie otrzymuje kwoty uzupełniającej. Niewypłacona kwota uzupełniająca zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej do rozdysponowywania pomiędzy gminami.

G – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, G_g – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, L – liczba mieszkańców gminy, G_{zk} – średnia gęstość zaludnienia w kraju, G_{zg} – gęstość zaludnienia w gminie.

Źródło: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek..., op. cit.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej ma na celu zmniejszenie stopnia dysproporcji dochodów gmin ze środków budżetu państwa. Jak wykazuje analiza istniejących dysproporcji w zakresie wskaźników dochodów podatkowych, największe zróżnicowanie występuje w odniesieniu do gmin. Stąd też konstrukcja algorytmów stosowanych do naliczania i wypłacania subwencji wyrównawczej jest najbardziej rozbudowana w ich przypadku, zapewniając wyższe wypłaty jednostkom o niższych dochodach podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

³¹⁷ D. Wyszowska, M. Poniatowicz, *Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, nr 346, s. 347-358.

Poza kwotą podstawową, która jest uzależniona od wielkości wskaźnika dochodów podatkowych, gminy spełniające dodatkowe kryterium (niskiej gęstości zaludnienia) otrzymują tzw. kwotę uzupełniającą. Część zadań publicznych, zwłaszcza dotyczących rozbudowy infrastruktury technicznej, wiąże się z koniecznością ponoszenia określonych kosztów niezależnie od liczby osób z niej korzystających, co sprawia, że koszty te w przeliczeniu na jednego mieszkańca w przypadku terenów zamieszkiwanych przez mniejszą liczbę osób są zdecydowanie wyższe.

Obok części wyrównawczej, gminom spełniającym określone kryteria ustawowe są również wypłacane środki z części równoważącej subwencji ogólnej. W przeciwieństwie do części wyrównawczej, środki podlegające rozdziałowi nie pochodzą z budżetu państwa, a z wpłat dokonywanych przez gminy charakteryzujące się ponadprzeciętnymi dochodami. Za „bogate gminy” w Polsce są uważane te, w których wskaźnik G wynosi ponad 150% wskaźnika G_g ³¹⁸. Mechanizm kalkulacji wysokości wpłaty rocznej gminy części równoważącej subwencji ogólnej zaprezentowano w tabeli 2.5.

Tabela 2.5. Mechanizm kalkulacji wysokości wpłaty gmin na poczet subwencji równoważącej

JST	Wskaźnik dochodów podatkowych	Algorytm obliczania wysokości wpłaty
Gmina	$150\%G_g < G \leq 200\%G_g$	$[20\%(G - 150\%G_g)] \times L$
	$200\%G_g < G \leq 300\%G_g$	$[10\%G_g + 25\%(G - 200\%G_g)] \times L$
	$G > 300\%G_g$	$[35\%G_g + 30\%(G - 300\%G_g)] \times L$

Źródło: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek ..., op. cit.

Na całkowitą kwotę części równoważącej subwencji ogólnej składają się zatem dwa elementy³¹⁹, takie jak:

- wpłaty gmin o wysokich dochodach podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca ($G > 150\%G_g$);
- suma kwot uzupełniających części wyrównawczej subwencji, obliczonych dla gmin bogatych o niskiej gęstości zaludnienia, ale im niewypłaconych.

Zgromadzone środki są rozdzielane pomiędzy gminy spełniające kryteria ich przyznania, jednak nie według poziomu ich dochodów, ale określonych rodzajów wydatków ponoszonych przez te jednostki w porównaniu ze średnim ich poziomem w poszczególnych rodzajach gmin. W przypadku gmin otrzymanie tej subwencji jest uzależnione od osiągnięcia określonego poziomu wydatków na dodatki mieszkaniowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, zarówno w przypadku gmin

³¹⁸ D. Wyszowska, M. Poniatowicz, *Wpływ systemu wyrównywania...*, op. cit.

³¹⁹ A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 239.

miejskich, jak i miejsko-wiejskich (75% subwencji), a w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (25% środków subwencji) jest rozdzielana w zależności od sumy dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy. Na uwagę zasługuje to, iż w przypadku części równoważącej subwencji ogólnej gmina może być jednocześnie płatnikiem (ze względu na wysoki poziom wskaźnika dochodów podatkowych – G) i biorcą środków (z racji ponoszenia wysokich wydatków na określone cele stanowiące podstawę do otrzymania tej części subwencji)³²⁰.

O ile część wyrównawcza subwencji ogólnej przez wielu autorów jest traktowana jako źródło dochodów, która pozytywnie lub neutralnie wpływa na poziom samodzielności dochodowej, to wpłaty dokonywane na rzecz subwencji równoważącej w zasadniczy sposób ograniczają samodzielność dochodową i wydatkową gmin, które są zobligowane do oddania części swoich dochodów na rzecz biedniejszych³²¹. Samodzielność dochodową w tym zakresie ogranicza to, że gminy nie są zainteresowane w sposób nieograniczony maksymalizowaniem swoich dochodów. Jeżeli mają ich względny nadmiar, są zmuszone do ich redystrybucji. Pozbawia się ich części środków finansowych w ramach solidarności pomiędzy jednostkami³²². Na przykład w 2016 roku 96 gmin dokonało wpłat na część równoważącą w wysokości przekraczającej 531 mln zł, co wynosiło blisko 1,2% dochodów własnych gmin w Polsce³²³. Jak zauważył P. Swianiewicz: „w żadnym kraju europejskim nie udało się wypracować takiego systemu, który nie budziłby kontrowersji i sporów, zarówno o charakterze politycznym, jak i technicznym”³²⁴.

Część wyrównawcza i równoważąca subwencji ogólnej w ostatnich latach stanowiła coraz mniejszą część dochodów ogółem gmin. Udział ten kształtował się w 2016 roku na poziomie niespełna 7% i różnił się dość istotnie w zależności od rodzaju gmin. Największą część dochodów objęły one w gminach wiejskich (blisko 10%), najmniej zaś w miastach na prawach powiatu (niespełna 2%)³²⁵. Nie zmienia to faktu, że dobrze zaplanowany system subwencjonowania powinien sprzyjać samodzielności finansowej gmin.

³²⁰ D. Wyszowska, M. Poniatowicz, *Wpływ systemu wyrównywania...*, op. cit., s. 351.

³²¹ Por. T. Buettner, F. Holm-Hadulla, *Cities in Fiscal Equalization*, „CESIFO Working Paper”, no. 2447, Category 1: Public Finance, November 2008; S. Kańduła, *Wyrównywanie pozioamej nierównowagi finansowej w budżetach gmin w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 6, s. 55.

³²² *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy...*, op. cit., s. 42.

³²³ MF, *Roczne kwoty subwencji, wpłat i udziałów w PIT dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2016 r.*, https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/kwoty-i-wskazniki/-/asset_publisher/RJc8/content (data dostępu: 12.03.2018).

³²⁴ P. Swianiewicz, *Wyrównywanie pozioamej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2016, nr 1 (63), s. 29.

³²⁵ Obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2016*, Warszawa 2017.

Ostatnią częścią subwencji ogólnej dla gmin jest subwencja oświatowa. Ma ona istotne znaczenie fiskalne, bowiem stanowi blisko 20% dochodów ogółem i nie jest tak bardzo zróżnicowana w zależności od rodzaju gmin. Ideą wprowadzenia tej części subwencji jest zapewnienie zarówno gminom, jak i pozostałym JST środków na pokrycie standardowych kosztów utrzymania szkół prowadzonych przez daną jednostkę³²⁶. Kwota tej subwencji jest określana corocznie w ustawie budżetowej i dotyczy wszystkich JST. Rozwiązanie to niekorzystnie wpływa na stabilność uzyskiwania dochodów z tego tytułu przez gminy i ich uzależnienie od decyzji polityków. Może to oznaczać próby ograniczania środków budżetowych przeznaczanych na ten cel, np. w warunkach osłabienia gospodarczego. Jednocześnie może to negatywnie oddziaływać na samodzielność finansową gmin.

Zasady podziału całej części tej subwencji oraz algorytm jej podziału ustala minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia. Przydział środków z tej części subwencji ogólnej jest uzależniony od:

- typów i rodzajów szkół oraz placówek prowadzonych przez gminy;
- stopni awansu zawodowego nauczycieli;
- liczby uczniów w szkołach i placówkach.

Głównym elementem algorytmu subwencji oświatowej jest przeliczeniowa liczba uczniów i wychowanków, którą stanowi liczba uczniów lub wychowanków rzeczywiście uczęszczających do placówek oświatowych, powiększona o umowną liczbę uczniów i wychowanków z poszczególnych grup, tj.: uczniów z terenów wiejskich, uczniów niepełnosprawnych, mniejszości narodowych, klas sportowych. W celu powiększenia liczby uczniów, stosowane są tzw. mnożniki powiększające liczbę uczniów znajdujących się w danej sytuacji. Ustawodawca, konstruując w taki sposób wielkość przekazywanych poszczególnym jednostkom części oświatowej subwencji ogólnej, przyjął, że ogólna liczba przeliczeniowych uczniów i wychowanków odzwierciedla zakres zadań oświatowych realizowanych przez daną gminę oraz ich koszt³²⁷. Zapomniał jednak, że większość elementów, kształtujących system funkcjonowania systemu oświaty, ustalana jest przez państwo. To dzięki systemowi analizowanej części subwencji również dokonuje wyceny tych zadań, które ostatecznie są zobowiązane realizować gminy i pozostałe JST jako zadania własne. Szerszy opis zadań z tego zakresu i charakter wydatków ponoszony na ich realizację znajduje się w dalszej części książki. Subwencja ta stanowi swego rodzaju sposób finansowania zadań oświatowych, które zostały przeniesione na JST ze szczebla centralnego.

Gminy mają prawo, po spełnieniu określonych warunków, otrzymać także część rekompensującą subwencji ogólnej, lecz ze względu na wielkość środków rozdysponowywanych jej znaczenie jest marginalne, stąd została ona pominięta w dalszych rozważaniach³²⁸.

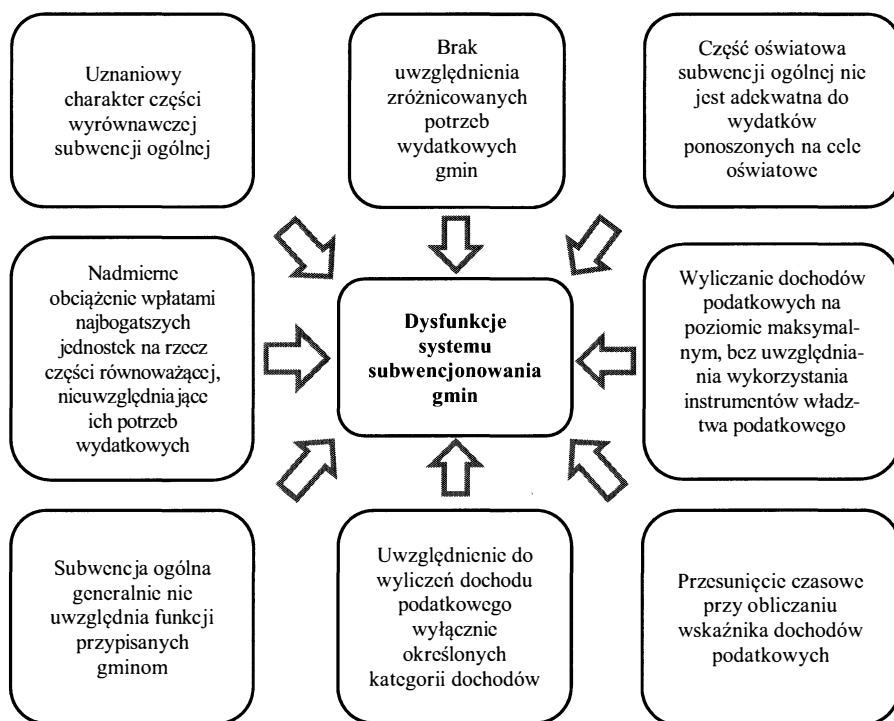
³²⁶ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa – Rzeszów 2006, s. 582.

³²⁷ Szerzej: Kańduła S., *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego*..., op. cit., s. 242-245.

³²⁸ Ibidem, s. 247-251.

W doktrynie wymienia się następujące funkcje, które spełnia subwencja ogólna: finansowania zadań, wyrównawczą, motywacyjną, rekompensującą oraz regulacyjną³²⁹. Jak zauważyło wielu autorów, system subwencjonowania gmin w Polsce nie spełnia przypisanych mu funkcji³³⁰. Wywiera to istotny wpływ na funkcjonowanie podstawowych JST i negatywnie oddziałuje na kształtowanie zakresu i poziomu samodzielności finansowej, tak w aspekcie dochodowym, wydatkowym, jak i przychodowym. Dysfunkcje systemu subwencjonowania gmin w Polsce zostały zaprezentowane na rysunku 2.3.

Rysunek 2.3. Dysfunkcje systemu subwencjonowania gmin w Polsce w kontekście samodzielności finansowej



Źródło: opracowanie własne.

³²⁹ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2012, s. 110-113; B. Guziejewska, *Subwencje i dotacje dla samorządu...*, op. cit., s. 73.

³³⁰ Por. A. Sekuła, *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2016; S. Kańduła, *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w latach 2004-2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017; L. Patrzalek, *Subwencja ogólna jako instrument...*, op. cit.; B. Guziejewska, *Subwencje i dotacje dla samorządu...*, op. cit., s. 210-212.

Subwencja ogólna jako dochód gmin ogranicza samodzielność finansową i nie stwarza im odpowiednich bodźców do³³¹: zwiększenia wysiłku dochodowego, poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi i wzrostu odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Jest to wynikiem dysfunkcji konstrukcji systemu subwencjonowania gmin w Polsce. Ustalenie kwot poszczególnych elementów składowych części wyrównawczej subwencji ogólnej: „obejmujących wyłącznie środki publiczne, następuje corocznie w ustawie budżetowej bez odniesienia do kategorii makroekonomicznych, co powoduje, że traci ona charakter obiektywny na rzecz uznaniowego. W rezultacie nie cechuje się ona elastycznością i podlega częstym ingerencjom ze strony administracji rządowej”³³². Nie ma ona charakteru obligatoryjnego, a wysokość należnej kwoty podstawowej części wyrównawczej przekazuje się do gmin na podstawie wielkości wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, bez uwzględniania potrzeb wydatkowych gmin, co sprawia, że część jednostek nie ma dostatecznych podstaw finansowych, aby wykonywać zadania własne o charakterze obligatoryjnym.

Często poruszanym problemem, odnoszącym się do systemu subwencjonowania gmin w Polsce, jest także nadmierne obciążenie finansowe nakładane na gminy, ustalone na podstawie kryteriów dotyczących potencjału dochodowego, bez uwzględniania ich potrzeb wydatkowych. Pozbawianie części dochodów podatkowych w znacznej mierze nie służy podejmowaniu przez te jednostki działań sprzyjających dalszemu zwiększaniu ich dochodów, co zarówno niekorzystnie wpływa na sytuację danej gminy, jak i pozostałych partycypujących z systemu poziomego wyrównywania dochodów. Może zniechęcać do podejmowania dodatkowego wysiłku związanego z pozyskaniem dodatkowych środków finansowych.

Mankamentem subwencji ogólnej jest zarazem sama konstrukcja naliczania kwot poszczególnych jej części opartych na wielkościach wskaźnika dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Po pierwsze, kontrowersyjne wydaje się przyjęcie do wyliczeń dochodu podatkowego wyłącznie z określonych kategorii dochodów³³³. Po drugie, problemem pozostaje przesunięcie czasowe wielkości osiąganych dochodów przyjmowanych do wyliczeń wskaźnika dochodów podatkowych³³⁴. Jest to szczególnie dotkliwe dla gmin w sytuacji gwałtownego spadku dochodów w stosunku do lat wcześniejszych, co w konsekwencji może prowadzić do problemów związanych z regulacją wpłat na część równoważącą subwencji wobec istotnie zmniejszonych dochodów jednostki. Zmusza to niekiedy do zaciągania zobowiązań, celem dokonania należnej wpłaty części wyrównawczej subwencji ogólnej

³³¹ Por. S. Kańduła, *Dotacje wynikowe dla jednostek ...*, op. cit., s. 15; B. Guziejewska, *Subwencje i dotacje dla samorządu...*, op. cit., s. 210-212.

³³² L. Patrzalek, *Subwencja ogólna jako ...*, op. cit., s. 241-242.

³³³ Ibidem, s. 240.

³³⁴ A. Sekuła, *Wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej – aspekty teoretyczne oraz doświadczenia praktyczne (ze szczególnym uwzględnieniem dochodów województwa mazowieckiego)*, [w:] *Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami jednostek samorządu terytorialnego w kontekście stabilności finansowej*, M. Woźniaka (red.), „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40 (4), s. 250.

przez określoną gminę. Po trzecie, uwzględnianie w wyliczeniach wskaźnika dochodów podatkowych wartości maksymalnych może zniechęcać do wykorzystywania instrumentów i tak ograniczonego władztwa podatkowego, utrudniając osiągnięcie pozafiskalnych celów polityki podatkowej gmin.

Jednak należy pamiętać, że dla wielu gmin subwencja ogólna, nawet w części wyrównawczej i równoważącej, jest ważnym źródłem dochodów umożliwiającym wykonywanie zadań własnych o charakterze obligatoryjnym. W tej sytuacji, mimo wskazanych dysfunkcji systemu subwencjonowania, musi być on wykorzystywany. Wymaga udoskonalenia polegającego na: wyważeniu i skoordynowaniu stosowanych instrumentów korygująco-wyrównawczych, zwiększeniu skuteczności i efektywności przyjętego systemu subwencjonowania, ograniczeniu liczby obiektywnych kryteriów identyfikujących sytuację finansową gmin, które nie będą przy tym przejawem nadmiernej ingerencji w ich samodzielność finansową³³⁵.

Poza subwencją ogólną, gminy w Polsce mogą otrzymywać dotacje, które stanowią podlegające szczególnym rozliczeniom środki z: budżetu państwa, budżetu innych JST oraz państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Najistotniejsze znaczenie mają dla gmin dotacje pochodzące z budżetu państwa. Ich zakres i szczegółowy katalog jest określony w rozdziale 7. *Ustawy o dochodach JST*. Gminy, zgodnie z jej uregulowaniami, mogą otrzymać dotacje na: dofinansowanie zadań własnych, finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także dotacje na realizację zadań na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Zdaniem A. Borodo: „Stanowią one najsilniejszą formę wpływania państwa na kierunki i dziedziny działalności wykonywanej przez samorząd terytorialny”³³⁶. System dotacji dla gmin w Polsce jest traktowany jako narzędzie oddziaływania państwa na ich działalność³³⁷. Stąd też w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że im większy jest w dochodach ogółem udział dotacji celowych, tym mniejszy jest zakres ich samodzielności finansowej we wszystkich analizowanych aspektach. Jednakże zmniejszająca się wysokość dotacji celowych przekazywanych dla gmin, bez jednoczesnego zapewnienia im innych źródeł finansowania zmniejszonej części dotacji, powoduje zwiększenie nieadekwatności ich zasobów finansowych do kosztów realizowanych zadań. W konsekwencji przekłada się to również na zmniejszenie ich zakresu samodzielności finansowej³³⁸.

³³⁵ L. Patrzalek, *Subwencja ogólna jako...*, op. cit., s. 238-244.

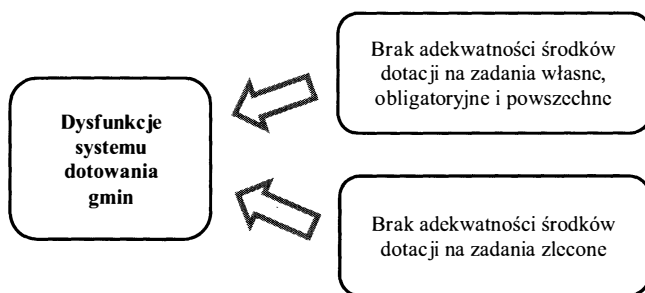
³³⁶ A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako forma dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa*, T. Dębowska-Romanowska (red.), Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 324.

³³⁷ K. Owsiak, *Kontrowersje wokół dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 485, s. 341.

³³⁸ A. Ostrowska, *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2014, nr 2(2), s. 64.

Dotacje celowe z założenia ograniczają samodzielność finansową gmin, szczególnie w aspekcie wydatkowym. Zakres tych ograniczeń jest determinowany konstrukcją mechanizmu ich przyznawania i rozliczania. System dotowania gmin z budżetu państwa jest dość rozbudowany, a dotacje dotyczące różnych obszarów są uregulowane w odrębnych rozporządzeniach określających procedury, kryteria przyznawania i ich rozliczania, co niewątpliwie czyni go mało przejrzystym i transparentnym. W polskim systemie dotowania gmin można zidentyfikować dwie podstawowe dysfunkcje, które mają negatywny wpływ na samodzielność finansową gmin. Zaprezentowano je na rysunku 2.4.

Rysunek 2.4. Dysfunkcje systemu dotowania gmin w Polsce w kontekście samodzielności finansowej



Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym ze wskazanych obszarów konstrukcji dotacji z budżetu państwa dla gmin, mającym wpływ na ograniczenie ich samodzielności finansowej, jest limitowanie wielkości dotacji w sytuacji, gdy są dotowane własne zadania obligatoryjne o charakterze powszechnym (tj.: wychowanie przedszkolne, edukacja, gospodarka mieszkaniowa, zarządzanie drogami, prowadzenie domów pomocy społecznej, wypłata dodatków mieszkaniowych i zasiłków stałych, wspieranie rodziny, pomoc materialna dla uczniów)³³⁹. Artykuł 128. ust. 2 *Ustawy o finansach publicznych* stanowi, iż kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych gmin, podobnie jak pozostałych JST, nie może wynosić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej³⁴⁰. Wskazany poziom dofinansowania może być obniżony zapisami innych przepisów prawa, jak ma to miejsce np. w przypadku dofinansowania zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych gmin, które mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków, podobnie jak w odniesieniu do zadań wspierania rodziny oraz systemu

³³⁹ K. Wójtowicz, *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40 (4), s. 306.

³⁴⁰ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

pieczy zastępczej. Konieczność zapewnienia wkładu własnego do zadań dofinansowanych z dotacji celowych sprawia, że *de facto* gminy, dokładając co do zasady 20% ich wartości, tracą w części kontrolę nad ich wydatkowaniem. Problemem pozostaje także fakt, że to dotujący dokonuje kwalifikacji kosztów, które mogą być zaliczane do tzw. wkładu własnego gminy. Brak zagwarantowania wkładu własnego (w wyniku innej kwalifikacji przez dotującego) powoduje negatywne skutki związane z koniecznością zwrotu środków przyznanych z dotacji (w całości lub części).

W świetle międzynarodowych i konstytucyjnych standardów opisane wyżej rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Zgodnie z zasadami samodzielności finansowej gmin, finansowanie ich zadań własnych powinno przede wszystkim odbywać się z ich dochodów własnych. Jednakże taka ocena mogłaby mieć miejsce w sytuacji zapewnienia adekwatności środków pozyskiwanych z pozostałych źródeł do przypisanych gminom zadań i rzeczywistego marginalnego znaczenia dotacji w systemie dochodów gmin³⁴¹.

W ogóle finansowanie zadań własnych gmin ze środków pochodzących z dotacji celowej wydaje się kontrowersyjne. Środki przeznaczone na tego typu zadania powinny mieć raczej charakter subwencyjny i powinny być przedmiotem swobodnej decyzji gmin w zakresie ich wykorzystania (w ten sposób następuje ograniczenie poziomu samodzielności dochodowej, ale zostaje zachowana, przynajmniej częściowo, samodzielność wydatkowa). Dotacje do zadań własnych, jako że systemowo ograniczają swobodę gmin, powinny mieć wyjątkowy i incydentalny charakter³⁴². W Polsce często stanowią one (w przypadku wielu gmin) jedno z podstawowych źródeł finansowania zadań wobec braku środków własnych i w zasadzie decydują o możliwościach ich realizacji.

Kolejną dysfunkcją systemu dotacji z budżetu państwa dla gmin jest problem niewystarczalności środków z dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (tj.: zadania z zakresu ewidencji ludności, prowadzenia urzędu stanu cywilnego, prowadzenia i aktualizacji rejestru wyborców, wypłat świadczeń i zasiłków rodzinnych i opiekuńczych, prowadzenia ośrodków wsparcia). Obowiązek wykonywania przez gminy określonych zadań z zakresu administracji rządowej jest uregulowany określonymi ustawami. W stosunku do tych dotacji należy zadać sobie pytanie: jeśli przekazywana gminom dotacja na finansowanie zadań zleconych administracji rządowej nie jest waloryzowana i nie pokrywa kosztów realizacji tych zadań, gminy mają obowiązek ich realizacji, co wiąże się z angażowaniem własnych dochodów? Być może nie ma takiego obowiązku i gminy powinny realizować te zadania tylko w takim wymiarze, w jakim otrzymały środki z dotacji³⁴³?

³⁴¹ Por. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014; K. Owsiak, *Kontrowersje wokół dotacji...*, s. 346; B. Guziajewska, *Pionowy i poziomy podział dochodów publicznych a formy subwencjonowania samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica”, 2005, nr 185, s. 47-48.

³⁴² *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy...*, op. cit., s. 89.

³⁴³ A. Ostrowska, *Dotacje celowe z budżetu państwa...*, op. cit., s. 75-77.

W odniesieniu do dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej istnieją uregulowania prawne, wskazujące na konieczność zapewnienia przez przekazującego zadania do wykonania środków finansowych na ich realizację, w terminie umożliwiającym ich wykonywanie, zgodnie z konstytucyjną zasadą adekwatności środków³⁴⁴. Ustawodawca w tym zakresie poszedł o krok dalej, dając gminom prawo, na podstawie art. 49 ust. 6 *Ustawy o dochodach JST*, dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak za zaległości podatkowe, w sytuacji niepełnego i nieterminowego przekazania wcześniej wspomnianej dotacji³⁴⁵. Prawo to jest szczególnie istotne wówczas, gdy nieterminowe lub niepełne jej przekazanie wymaga wypłaty świadczeń określonym beneficjentom³⁴⁶.

System dotacyjny dla gmin odgrywa istotną rolę w kształtowaniu ich samodzielności finansowej, ze względu na znaczenie fiskalne tego rodzaju dochodów budżetowych analizowanych JST. W ostatnich pięciu latach gminy otrzymały w sumie blisko 80 mld zł dotacji z budżetu państwa. W strukturze dochodów gmin dotacje te wynosiły około 16% (w 2016 roku aż blisko 28%³⁴⁷). Ze sprawozdań z wykonania budżetów przez gminy za 2016 roku wynika, że dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej objęły blisko 24% ogółu dochodów budżetowych, podczas gdy w latach poprzednich w granicach 11-14%. W tej sytuacji trudno jest uznać, że stanowiły one uzupełnienie dochodów budżetowych gmin. Biorąc zaś pod uwagę zakres swobody gmin w obszarze wydatkowania tego typu „znaczonych” środków finansowych, można stwierdzić, że w 2016 roku blisko jedną trzecią środków budżetowych gmin wydatkowano poza systemem decyzyjnym podstawowych jednostek samorządu, co potwierdza ich niski poziom samodzielności finansowej³⁴⁸.

Jak już wspomniano, w zasadzie w żadnym kraju nie udało się zbudować systemu finansowania samorządu terytorialnego opartego na dochodach własnych. Stąd w systemach zasilania finansowego stosuje się transfery wyrównawcze (granty ogólne i celowe). Są one uznawane za konieczne, ale wielkość środków przeznaczanych

³⁴⁴ Z przepisów art. 129 i 149 ust. 1 *Ustawy o finansach publicznych* oraz art. 49 ust.: 1, 3 i 5 *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* wynika, że dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami gminom mają być im przekazywane przez dysponentów części budżetowych:

- w wysokości zapewniającej realizację tych zadań;
- w wysokości ustalonej według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju;
- w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań.

³⁴⁵ Wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 roku, II CSK 195/11, LEX, nr 1168537.

³⁴⁶ Szerzej: A. Ostrowska, *Prawo dochodzenia dotacji na drodze sądowej*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2013, s. 531-533.

³⁴⁷ Tak istotny wzrost udziału dotacji przede wszystkim wiąże się z przyjęciem przez gminy realizacji zadania zleconego – „Programu 500 Plus”.

³⁴⁸ Por. Patrzalek, *Finanse samorządu ...*, op. cit., s. 127; B. Guziajewska, *Subwencje i dotacje dla...*, op. cit., s. 74.

na zmniejszanie nierówności istotnie różni się pomiędzy krajami. Należy zauważyć, iż w zdecydowanej większości państw UE zasadnicze znaczenie w wyrównywaniu dochodów odgrywają transfery wyrównawcze ze szczebla centralnego – budżetu państwa. Są jednak kraje, takie jak: Szwecja, Dania czy Finlandia, w których podstawowe znaczenie w wyrównywaniu możliwości finansowania zadań mają transfery pomiędzy JST. Przyjmowany w danym kraju system wyrównywania dochodów z jednej strony jest uzależniony od celów, jakie ma on spełniać, z drugiej od stopnia samodzielności fiskalnej przyznawanej poszczególnym JST³⁴⁹. Zestawienie cech charakteryzujących systemy wyrównywania w wybranych krajach UE zaprezentowano w tabeli 2.6.

Tabela 2.6. Systemy wyrównywania fiskalnego w wybranych krajach UE

Cele	Wskaźniki	Przykłady krajów
Wyrównanie dostępności usług publicznych	Wskaźniki potrzeb wydatkowych, krajowy standard wydatkowy	Włochy, Hiszpania
Zapewnienie podobnego poziomu usług publicznych przy podobnym poziomie opodatkowania	Luka fiskalna = potrzeby wydatkowe – zdolność płatnicza albo jakieś inne połączenie potrzeb i zdolności	Niemcy, Łotwa, Holandia, Wielka Brytania
Wyrównywanie dochodów <i>per capita</i>	Ludność	Estonia, Niemcy, Węgry, Wielka Brytania

Źródło: J. Boex, J. Martinez-Vazquez, *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons*, WP 04-21, Georgia State University, Atlanta, GA 2004, s. 4.

Wyrównywanie nierównowagi fiskalnej w krajach UE odnosi się do: bazy dochodowej, różnic w potrzebach wydatkowych lub też obiektywnych czynników wpływających na koszty jednostkowe dostarczanych dóbr bądź usług publicznych³⁵⁰. W międzynarodowej praktyce dominują dwa z powyższych rozwiązań, a mianowicie transfery zmierzające do wyrównywania bazy dochodowej oraz różnic w potrzebach wydatkowych³⁵¹. Drugie ze stosowanych rozwiązań wyrównawczych powinno być utożsamiane z minimalną kwotą środków, które muszą zostać przeznaczone na sfinansowanie standardowych wydatków na te zadania przez JST³⁵².

³⁴⁹ Zob. C. Gaigné, S. Riou, *Globalization, tax competition and fiscal equalization*, „Journal of Public Economic Theory”, October 2007, vol. 9, Issue 5, s. 901-925.

³⁵⁰ Por. J. Mackiewicz-Łyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 45.

³⁵¹ *Fiscal Federalism in the European Union*, op. cit., s. 57.

³⁵² A. Reschovsky, *Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program*, [in:] *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, R. Broadway, A. Shah (eds.), The World Bank, Washington 2007, s. 400.

Tego typu rozwiązania stanowią ważny element systemów wyrównawczych w takich krajach, jak: Dania, Szwecja, Finlandia, Niemcy oraz niektóre państwa Europy Środkowo-Wschodniej³⁵³.

Polski system wyrównawczy niemal wyłącznie koncentruje się na pierwszym z wymienionych rodzajów, co jest niewątpliwie jego wadą, także z punktu widzenia samodzielności finansowej. Wyrównywanie, dotyczące dochodów i do potrzeb wydatkowych, może być zintegrowane w jednym systemie (np.: w Wielkiej Brytanii czy Niemczech) albo funkcjonować niezależnie, obok siebie, jak to ma miejsce choćby w Danii³⁵⁴.

Co ważne, w części państw ocena zróżnicowania kosztów jednostkowych wykonywania usług jest oparta na obiektywnych kryteriach. Przykładem może być uwzględnianie różnic klimatycznych (np. długości zalegania pokrywy śnieżnej) w krajach skandynawskich. Natomiast w części państw funkcjonują uproszczone rozwiązania w tym zakresie, jak np. we Włoszech, w których koszty odnosi się do rzeczywistych, przeciętnych dla jakiejś grupy gmin kosztów jednostkowych i w tym sensie uwzględnia się „koszty standardowe”³⁵⁵. Wyrównywanie dochodów jest realizowane na podstawie różnego stopnia skomplikowanych algorytmów. Jak zauważył P. Blair, mogą one przybierać trzy formy, a mianowicie:

- mieć charakter wyrafinowany (perfekcjonistyczny) – np. brytyjski *Standard Spending Assessment* i *Revenue Support Grant* czy też systemy skandynawskie – duński i szwedzki;
- opierać się na ograniczonej liczbie kryteriów uznanych za znaczące (kluczowe), jak ma to miejsce np.: w Niemczech, Belgii, Holandii bądź Portugalii;
- mieć charakter istotnie uproszczony, często opierający się na jednym kryterium, jakim jest liczba mieszkańców, np.: w Hiszpanii, Włoszech czy Grecji³⁵⁶.

W Polsce należałoby rozważyć przyjęcie rozwiązań uwzględniających nie tylko wyrównywanie dochodów, a w zasadzie określonych ich kategorii, ale także wbudowanie w system subwencjonowania rozwiązań odnoszących się do wysokości wydatków ponoszonych w związku z realizacją określonych zadań. Łączyłoby się to z dokonaniem standaryzacji zadań publicznych o charakterze lokalnym i z wyznaczeniem minimalnej jakości ich wykonania. System ten musi być skonstruowany w taki sposób, aby zachęcał gminy do racjonalnego wydatkowania środków pochodzących z subwencji.

³⁵³ S. Kańduła, *Wyrównywanie poziomej nierównowagi...*, op. cit., s. 38-56.

³⁵⁴ L. Berthier, *Financial equalization policies in Europe*, International Workshop „Regional agglomeration growth and multilevel governance: the EU in a comparative perspective”, November 24-25, Ghent 2005.

³⁵⁵ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje...*, op. cit., s. 101.

³⁵⁶ M. Poniatowicz, D. Wyszowska, *Disfunction of fiscal...*, op. cit., s. 1029; P. Blair, *Financial equalisation between local and regional authorities in European countries*, „Local Government Studies”, 1992, vol. 18, Issue 4.

W zasadzie we wszystkich krajach, oprócz transferów wyrównawczych, realizowane są transfery odpowiadające polskim dotacjom, które służą finansowaniu lub dofinansowaniu konkretnych zadań własnych JST. Na szczególną uwagę zasługują wśród nich dotacje wynikowe – dotacje zorientowane na sprawność/rezultaty. W piśmiennictwie anglojęzycznym są określane jako *performance-oriented grants (transfers)*, czego synonimem są *output-based grants (transfers)*³⁵⁷ albo *activity-based grants*³⁵⁸. Ich porównanie z dotacjami tradycyjnymi zostało zaprezentowane w tabeli 2.7.

Tabela 2.7. Porównanie dotacji wynikowych z tradycyjnymi dotacjami celowymi na finansowanie i dofinansowanie zadań własnych JST

Kryterium porównania	Nowoczesne dotacje wynikowe	Tradycyjne dotacje celowe
Rodzaj finansowanych lub dofinansowywanych zadań	raczej zadania własne	zadania własne, zlecone i powierzone
Rodzaj finansowanych wydatków	wydatki bieżące i inwestycyjne, z tym że są preferowane inwestycyjne	wydatki bieżące i inwestycyjne
Cele dotacji	najogólniej: – poprawa zdolności organizacyjnej (<i>instytucjonalnej</i>) jednostek – wzrost odpowiedzialności jednostek za podejmowane decyzje oraz zachęcanie do zarządzania finansami ³⁵⁹	wydatkowanie przyznanych środków i wykonanie zadania
Warunek otrzymania	osiągnięcie określonych wyników	wydatkowanie środków na wskazane zadanie
Kwota dotacji	niższa od tradycyjnych dotacji na dofinansowanie wydatków inwestycyjnych	średnia i wysoka
Konstrukcja dotacji	prosta i przejrzysta	złożona
Kryteria przydziału	dane demograficzne dotyczące potencjalnych odbiorców usług	zaaprobowany wniosek z wyszczególnieniem wydatków

³⁵⁷ A. Shah, *Fiscal Need Equalization: Is it Worth Doing? Lessons from International Practices*, [in:] *Measuring Local Government Expenditure Needs*, J. Kim, J. Lotz (eds.), The Korea Institute of Public Finance, The Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen 2008, s. 51.

³⁵⁸ R. Broadway, A. Shah, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 314-316; UNCDF, *Performance-based Grant Systems. Concept and International Experience*, United Nations Capital Development Fund, New York 2010, s. 4, www.uncdf.org/sites/default/files/Download/pgbs.pdf (data dostępu: 15.11.2017).

³⁵⁹ A. Timofeev, *The Design of a Performance-Oriented Fiscal Transfer in West Bengal*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, International Studies Program, „Working Paper”, 2011, no. 17, s. 4.

Elastyczność zarządzania środkami	pełna; jednostka jest wynagradzana za podjęcie ryzyka, ale karana za ciągłe niepowodzenia	niewielka lub żadna; ryzyko nie jest uwzględniane, lecz jednocześnie nie ma odpowiedzialności osobistej za niepowodzenie w wykonaniu zadania
Weryfikacja wykorzystania	kontrolę wyników przeprowadza udzielający dotacji oraz mieszkańcy; polega na porównaniu wyjściowych i końcowych wskaźników dotyczących dostępu do usług i ich jakości; podstawą do oceny osiągniętych rezultatów są także reakcje mieszkańców oraz informacje uzyskane podczas badania ich satysfakcji	nadzór hierarchiczny sprawowany przez organy państwa i powołane przez nie instytucje lub JST wyższego szczebla (jeżeli to ona przekazała dotację); kontrola dotyczy m.in. zaangażowania środków własnych, prawidłowego wydatkowania i rozliczenia dotacji; pomija się ocenę osiągniętych rezultatów
Odpowiedzialność	za niewykonanie zadania (nieuzyskanie zakładanych efektów) jednostka odpowiada przed udzielającym dotacji oraz mieszkańcami	Jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają przed organami podmiotu udzielającego wsparcia za wykonanie zadania i wykorzystanie dotacji; nie ma personalnej odpowiedzialności za niewykonanie zadania i niewykorzystanie lub błędne rozliczenie dotacji
Kary za nieprawidłowe wydatkowanie środków	dezaprobatą społeczeństwa, presja ze strony konkurencji, zmniejszenie lub zwrot dotacji	uwagi sformułowane w trakcie kontroli zarządczej oraz audytu; uwagi sformułowane przez organy nadzoru; konieczność zwrotu z odsetkami tej części dotacji, która została: nienależnie udzielona, pobrana w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem
Ukierunkowanie, koncentracja uwagi	zewnątrzne – wykonawcy koncentrują się na osiągnięciu zakładanych wyników i satysfakcji społeczeństwa; skupiają się na wprowadzaniu innowacji do procesu usługowego; poszukują wzorów do naśladowania; dbają o swoją konkurencyjność	wewnętrzne – wykonawcy koncentrują się na wydatkowaniu środków zgodnie z ich przeznaczeniem
Przejrzystość	pełna	niewielka
Samodzielność jednostek, elastyczność planowania i wydatkowania	pełna	niewielka

Źródło: S. Kańduła, *Dotacje wynikowe dla jednostek samorządu terytorialnego – wartość dodana budżetu zadaniowego*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2013, vol. 1, no. 4 (253), s. 21-22.

Dotacje wynikowe mają pobudzić konkurencję pomiędzy jednostkami i spowodować najlepsze z możliwych wykorzystanie środków publicznych. Tego typu rozwiązania występują w: Wielkiej Brytanii, Francji czy Hiszpanii. W przypadku tych transferów określa się je „inteligentnymi”, a podstawowym ich założeniem jest wynagradzanie za efekt i zachęcanie do oszczędności. W odniesieniu do dotacji wynikowych jednostka ma swobodę w zakresie projektowania zadań finansowanych z dotacji, w tym sposobów osiągnięcia rezultatów³⁶⁰, jak również wydatkowania środków, co oznacza, że ukierunkowanie na efekty może wystąpić zarówno w dotacjach ogólnych (subwencjach), jak i w tzw. dotacjach blokowych. Zasadniczym celem dotacji wynikowych jest zwiększenie efektywności działania. Obok celu głównego, są przede nimi także stawiane inne cele szczegółowe, do których najczęściej zalicza się³⁶¹:

- zapewnienie właściwego poziomu dostępu do lokalnych usług publicznych;
- poprawę jakości dóbr i usług publicznych, dzięki ustaleniu standardu ich dostarczania oraz obniżeniu kosztów ich dostawy;
- poszerzenie oferty usług w wyniku oszczędności środków finansowych;
- zwiększenie przejrzystości gospodarki finansowej;
- wzrost sprawności instytucjonalnej samorządu terytorialnego.

Uwzględniając rodzaj zadań, jakie są finansowane z tego rodzaju dotacji, można wskazać dotacje wynikowe, bieżące i inwestycyjne³⁶². Dotacje te mają w krajach UE najczęściej charakter wspierający inwestycje rozwojowe, w tym rozbudowę szeroko rozumianej infrastruktury (w tym także pozostające w gestii gmin). Wykorzystuje się je zarówno do współfinansowania/finansowania zadań dotyczących edukacji oraz ochrony zdrowia, jak i utrzymania dróg czy dostawy wody³⁶³.

Wydaje się, że zastosowanie tego typu rozwiązania w zakresie dotowania gmin w Polsce mogłoby z jednej strony prowadzić do zwiększenia efektywności wykorzystania środków publicznych, z drugiej zaś do zwiększenia samodzielności działania jednostek dążących do realizacji określonych zadań, a nie wydatkowania środków finansowych przyznanych w ramach dotacji. Problemem pozostają dotacje przeznaczone na zadania zlecone z zakresu zadań zleconych z budżetu państwa. W sytuacji gdy gminy muszą dokładać środki finansowe na tego typu zadania z dochodów własnych, istotnie ogranicza to ich samodzielność wydatkową (możliwość przeznaczania środków na wykonywanie innych zadań). Tylko zapewnienie systemu wyceny tego typu zadań na poziomie kosztów ich świadczenia i zachowanie dzięki temu zasady adekwatności może zagwarantować neutralność tego typu

³⁶⁰ S. Kańduła, *Dotacje wynikowe dla jednostek...*, op. cit., s. 17.

³⁶¹ Szerzej: A. Timofeev, *The Design of a Performance-Oriented Fiscal Transfer in West Bengal*, op. cit.

³⁶² S. Kańduła, *Dotacje wynikowe dla jednostek...*, op. cit., s. 20.

³⁶³ *Performance-Based Grant Systems. Concept and International Experience*, United Nations Capital Development Fund, Nowy Jork 2010, s. 14, <http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/pgbs.pdf> (data dostępu: 15.03.2017).

transferów w odniesieniu do samodzielności wydatkowej gmin. Dodatkowym warunkiem koniecznym jest również minimalizowanie tego typu transferów w dochodach budżetowych gmin z jednoczesnym ograniczaniem do minimum zadań zleconych przez państwo.

2.3. System realizacji zadań gmin – zadania własne i zlecone a samodzielność finansowa

Współczesna gmina, jako podstawowa JST w Polsce, funkcjonuje w ramach państwa i z jego upoważnienia. Uprawnienia i obowiązki przypisane jednostkom są efektem przekazania na ich rzecz określonych ustawowo kompetencji³⁶⁴. Zakres zadań przypisanych poszczególnym JST jest odzwierciedleniem stopnia decentralizacji terytorialnej, przez którą można rozumieć proces lub sytuację przeniesienia uprawnień i odpowiedzialności z rządu centralnego na samorząd terytorialny³⁶⁵. Można ją równocześnie zdefiniować jako: „prawem chronione, trwałe przekazanie podmiotom administracji regionalnej i lokalnej kompetencji w realizacji zadań wraz z odpowiednimi środkami finansowymi, które wcześniej realizowały instytucje administracji centralnej”³⁶⁶. N. Gajl podkreślił, że: „niezależnie od stopnia przekazywanych zadań – a co za tym idzie uprawnień i obowiązków – decentralizacja musi objąć co najmniej trzy zagadnienia: 1) przekazywanie określonych zadań przez szczebel centralny organom lokalnym, 2) korzystanie przez organa lokalne z odpowiedniego majątku i uprawnień prawnych gwarantujących im samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach terenu [a zatem kwestii dotyczących kierunków rozwoju – przypis aut.], 3) posiadanie przez organa lokalne odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki”³⁶⁷.

Według J. Bulthusa, zjawisko decentralizacji można zaobserwować, gdy³⁶⁸:

- uprawnienie do podejmowania decyzji jest przekazane przez organy administracji innym organom;
- organ przekazujący ma zakres kompetencji szerszy od tego, któremu te kompetencje przekazuje;
- organ przekazujący nie może zatwierdzać późniejszych decyzji organów przejmujących uprawnienia;

³⁶⁴ H. Łapińska, *Organizacja i funkcjonowanie samorządu lokalnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku Białej, Bielsko Biała 2012, nr 2, s. 14.

³⁶⁵ Kategoria interesu lokalnego ma charakter obiektywny. Często interes lokalny jest odmienny od interesu społeczności ogólnopństwowych, jednak nie może to oznaczać, że mniej ważny. Rozróżnienie obu kategorii interesów – ogólnopństwowego i lokalnego – bardzo ściśle wiąże się z problematyką decentralizacji administracji państwowej.

³⁶⁶ L. Jańczuk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013, s. 60.

³⁶⁷ N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s. 12.

³⁶⁸ J. C. N. Raadschelters, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny”, 1994, nr 6.

- organ przekazujący nie może wydawać decyzji zastępczych wobec działań organów przejmujących;
- organ przekazujący nie może samowolnie znieść organów przejmujących.

Mówiąc o decentralizacji, nie można zapominać o jej: celach, zaletach i korzyściach oraz wadach i zagrożeniach³⁶⁹. W literaturze przedmiotu wśród najważniejszych zalet decentralizacji wymienia się: ulepszenie sposobu zarządzania, zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności, skuteczniejsze i wydajniejsze wytwarzanie, dostawę towarów oraz świadczenie usług publicznych³⁷⁰. Podkreśla się zarazem różnorodność potrzeb społeczności lokalnych i odmienne uwarunkowania rozwoju. Za decentralizacją przemawia także większa odpowiedzialność władz lokalnych, które muszą rozliczyć się ze swoimi wyborcami z wywiązywania się tak z realizacji zadań, jak i obietnic rozwojowych. Rozwój ten jest możliwy dzięki mobilizacji zasobów własnych jednostek oraz zróżnicowanych uwarunkowań jednostki³⁷¹. W systemie scentralizowanym występuje nieefektywność, ponieważ władza jest źle poinformowana i nie tworzy odpowiednich zachęt do podejmowania działań rozwojowych³⁷². Stąd musi dochodzić do podziału zadań publicznych między szczebel centralny i niższe szczeble władzy³⁷³.

Teoretyczną podstawę podziału zadań pomiędzy szczeble zarządzania stanowią zasady przedstawione w tabeli 2.8., które można uznać za najistotniejsze w tym zakresie, choć nie wyczerpują one kryteriów podziału zadań diskutowanych w literaturze, do których można również zaliczyć zasady Stiglera czy też teoremat decentralizacji (*the decentralization theory*)³⁷⁴.

Jednak w praktyce zasady te nie zawsze są możliwe do zastosowania. Na podział zadań między państwo a JST oddziałują bowiem różnorodne czynniki, w tym: polityczne, historyczne bądź ekonomiczne podlegające ewaluacji w wyniku zmian społeczno-gospodarczych³⁷⁵. Czynniki te determinują poziom decentralizacji w państwie, który wyznacza zakres i rodzaj zadań powierzanych do realizacji powołanym do tego JST. Zadania te mają charakter publiczny i są definiowane jako cele

³⁶⁹ Szerzej: A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny”, 1995, nr 5, s. 58; H. B. Olsen, *Decentralization and local...*, op. cit., s. 5; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 10.

³⁷⁰ J. M. Cohen, S. B. Peterson, *Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*, Harvard Institute for International Development, Cambridge 1997, s. 3.

³⁷¹ X. Frege, *La decentralisation*, La Decouverte, Paris 1986, s. 57.

³⁷² E. Malinvaud, *Decentralization*, [in:] *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (eds.), A-D. London and Basingstoke 1998, vol. 1, s. 751.

³⁷³ Czynniki uwzględniane przy podziale zadań są różnorodne. Szerzej: M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu...*, op. cit., s. 131-132.

³⁷⁴ Szerzej: G. Kozuń-Cieślak, *Decentralizacja władzy i zasady delegowania kompetencji – podejście teoretyczne*, [w:] *Finanse 2009 – teoria i praktyka. Finanse publiczne I*, T. Lubińska, A. Szewczuk (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2009, nr 546, s. 183-185.

³⁷⁵ A. Baszyński, S. Kańduła, *Zadania samorządu terytorialnego w świetle koncepcji zawodności rynku i państwa*, „Ekonomia i Prawo”, „Zawodności rynku – zawodności państwa – etyka zawodowa”, 2010, t. VI, cz. 2, s. 112.

publiczne, które administracja publiczna jest zobowiązana realizować. Cele publiczne są utożsamiane z interesem publicznym i są ukierunkowane na dobro wspólne społeczności³⁷⁶.

Tabela 2.8. Główne zasady podziału zadań publicznych między szczebel centralny i różne szczeble samorządu terytorialnego

Zasada	Krótką charakterystyka
Zasada subsydiarności (<i>subsidiarity principle</i>)	Zaspokajaniem zbiorowych potrzeb publicznych powinien zajmować się najniższy szczebel występujący w zarządzaniu publicznym, chyba że realizacja zadań przekracza jego możliwości. Wówczas dopiero zadania do realizacji powinny przejść większe JST.
Zasada adekwatności (<i>correspondence principle</i>)	Została ona sformułowana przez W. Oatesa w 1972 roku. Według niej, odpowiedzialność za dostarczane dobra i usługi publiczne powinna być przypisana do tego szczebla władzy, na którego terenie zamieszkują ich odbiorcy. Wymaga to utworzenia wielu JST, których kompetencje zająłby się.
Zasada ekwiwalencji fiskalnej (<i>principle of fiscal equivalency</i>)	Została ona sformułowana przez M. Olsona w 1969 roku. Realizacja zadań publicznych (dostawa dóbr lub usług) jest najefektywniejsza wtedy, gdy obszar zasięgu danego dobra bądź usługi (zadania) pokrywa się z terytorium działalności władzy publicznej dostarczającej to dobro lub tę usługę. Olson zaznaczył, iż w takiej sytuacji nie pojawia się problem osób korzystających z dóbr i usług „na gapę”, a korzyści marginalne zrównują się z kosztami marginalnymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Shah, S. Shah, *The New Vision of...*, op. cit., s. 3, 4, 11.

W Polsce najszerszy zakres zadań spośród JST został przypisany gminom. Wskazanie pełnego katalogu tych zadań jest bardzo trudne, przede wszystkim ze względu na jego rozbudowanie i rozproszenie podstaw prawnych realizacji poszczególnych zadań³⁷⁷. Z racji tematyki podjętej w pracy zadania gmin należy analizować w podziale na zadania: własne, zlecone i powierzone³⁷⁸. Podział ten jest wynikiem funkcjonowania koncepcji dualizmu zadaniowego. Zasadniczą różnicą między zadaniami własnymi a zleconymi jest swoboda i samodzielność ich realizacji. W przypadku zadań własnych gminy dysponują określonym poziomem samodzielności, podobnie jak w odniesieniu do zadań powierzonych, której nie mają w zakresie zadań zleconych. Ponadto, różnią się one cechami zaprezentowanymi w tabeli 2.9.

³⁷⁶ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 95.

³⁷⁷ J. M. Salchna, M. Tyniewicki, *Adekwatność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a finansowanie zadań – decentralizacja czy dekoncentracja systemu?*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniwiec, T. Sowiński (red.), CeDeWu.pl, Warszawa 2016, s. 108.

³⁷⁸ W literaturze zadania powierzone są zaliczane do kategorii zleconych, przy czym zaznacza się, że ich realizacja nie ma charakteru obowiązkowego i wymaga porozumienia pomiędzy jednostkami. Zadania JST są także klasyfikowane na bieżące i majątkowe.

Tabela 2.9. Cechy charakterystyczne zadań własnych i zleconych

Wyszczególnienie	Zadania własne	Zadania zlecone
Charakter	lokalny	ogólnopaństwowy
Sposób przekazywania zadań przez państwo	otrzymane na zasadzie decentralizacji	przekazane na zasadzie dekoncentracji
Stopień i zakres samodzielności	wykonywane w imieniu gminy, pozostawione do względnie samodzielnego wykonywania	wykonywane w imieniu władz rządowych, poddane ingerencji tych władz
Właściwość/kompetencje	klauzula generalnej właściwości	wymaga każdorazowego upoważnienia
Odpowiedzialność	ponosi gmina	odpowiedzialność leży po stronie administracji rządowej
Sposób finansowania	środki własne, transfery o charakterze ogólnym	transfery celowe

Źródło: opracowanie własne.

Najszerzy zakres zadań, w tym własnych, gmin w Polsce wynika z faktu, że zostały one powołane najwcześniej spośród JST i przyjęto ustawowe domniemanie realizacji zadań o charakterze lokalnym właśnie przez gminę. Jest to również wynikiem realizacji wspomnianej już zasady subsydiarności. Zadania, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane przez gminy jako własne. Zadania te gmina realizuje na własną odpowiedzialność, wykorzystując zasadę domniemanej kompetencji, finansując je ze środków własnych. Spektrum spraw, którymi zajmują się gminy w Polsce, jest bardzo szerokie i istotnie zróżnicowane. Zawiera ono zadania z zakresu sfery³⁷⁹:

- **społecznej** – zwłaszcza obejmującej: edukację publiczną, pomoc społeczną, ochronę zdrowia, kulturę na poziomie lokalnym, kulturę fizyczną i turystykę, politykę prorodziną;
- **technicznej** – do której przede wszystkim można zaliczyć: gminne drogi, ulice, mosty, place, lokalny transport zbiorowy, gospodarkę nieruchomościami, wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizację, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, targowiska i hale targowe, gminne budownictwo mieszkaniowe, utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracji;
- **bezpieczeństwa publicznego** – w skład której głównie wchodzi: porządek publiczny obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową;
- **środowiskowej** – w szczególności należą do niej: ład przestrzenny, ochronę środowiska i przyrody, zieleń gminną, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku, organizację i utrzymanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, cmentarze gminne;

³⁷⁹ J. Śmiechowicz, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 22-23.

- **zewnątrznej** – głównie związanej z: promocją gminy, współpracą z organizacjami pozarządowymi, społecznością lokalną oraz wspieraniem idei samorządowej.

Katalog zadań własnych został określony w *Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, a także w ustawach dotyczących poszczególnych rodzajów zadań (np.: o systemie oświaty, o pomocy społecznej itd.). Wykaz ten nie jest zbiorem zamkniętym. We wskazanej ustawie ustawodawca użył bowiem określenia ‘w szczególności’. W sytuacji wystąpienia innych zadań o charakterze lokalnym istnieje domniemanie realizacji tego rodzaju zadań przez gminę. Jest to jednak dyskusyjne i wobec tego zapisu pojawiają się pytania o rzeczywisty obszar decyzyjności gmin w Polsce w zakresie realizacji zadań. Według J. Regulskiego i M. Kuleszy, zapis ten jest wystarczającym argumentem przemawiającym za możliwością podejmowania przez władzę lokalną działań w sferach, które nie zostały wymienione w ustawie o samorządzie gminnym, a mieszczą się w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym³⁸⁰. Co oznaczałoby, w opinii M. Kuleszy, możliwość „kreowania” zadań publicznych odpowiadających potrzebom wspólnoty lokalnej³⁸¹. Odmienne podejście do analizowanego zagadnienia decyzyjności i kompetencji władz lokalnych zaprezentował A. Borodo³⁸². Należy przy tym stwierdzić, że w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych czy też w orzeczeniach sądów administracyjnych nie jest uwzględniana wskazana zasada domniemania realizacji zadań przez gminy. Obowiązuje literalne podejście, pozwalające gminom na wydatkowanie środków tylko na te zadania, które są określone w przepisach prawa materialnego. Większej swobody, co do zakresu realizacji zadań przez gminy, można doszukiwać się tylko w przypadku wykonywania zadań własnych o charakterze fakultatywnym, które mają jednak niewielkie znaczenie³⁸³.

Zadania własne są regulowane przepisami prawa, ale ich standard w znacznej mierze zależy od posiadanych przez gminę zasobów (nie tylko finansowych, lecz także stanu i jakości urządzeń infrastrukturalnych). Zadania własne można podzielić na:

- **obowiązkowe** – które wprost wynikają z regulacji prawnych, a z ich wykonywania gmina nie może zrezygnować; mają one charakter elementarny i powszechny; gmina musi zapewnić środki finansowe na ich realizację;
- **dobrowolne (fakultatywne)** – które gmina realizuje w takim zakresie, jaki odpowiada lokalnym potrzebom i jest możliwy do sfinansowania ze środków budżetowych po zaspokojeniu finansowania zadań obowiązkowych. Do tego typu zadań zalicza się działalność inwestycyjną gmin.

³⁸⁰ J. Regulski, *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, Materiały Szkoleniowe RAP, z. 1, Warszawa 1999.

³⁸¹ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – zakres i wyzwania prawne*, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 7-8.

³⁸² A. Borodo, *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw*, „Finanse Komunalne”, 2011, nr 1-2.

³⁸³ Surówka K., *Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań a problem ich samodzielności finansowej na przykładzie gmin oraz miast na prawach powiatu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 485, s. 433-435.

Samodzielność decyzyjna, związana z realizacją zadań gmin w Polsce, jest istotnie ograniczona. Odnosi się to nie tylko do wykonywania przez gminę zadań zleconych, których sama konstrukcja wskazuje na to, że to zlecający ma największy zakres decyzyjny w stosunku do ich realizacji, ale również do znacznej części zadań własnych o charakterze obowiązkowym (powszechnym). Ustawowe ograniczenia samodzielności decyzyjnej w odniesieniu do tych zadań sprowadzają się do tego, że gmina nie może uchylić się od ich realizacji, jeżeli tak stanowi ustawa³⁸⁴.

O zaspokojeniu lokalnych potrzeb publicznych nie może decydować swobodna ocena sytuacji przez władzę lokalną, niezależnie od kryteriów, jakimi kierowałaby się ta władza (np. niska efektywność ekonomiczna). Przez ustalenie katalogu zadań obowiązkowych ustawodawca zabezpiecza ich wykonywanie oraz zapewnia mieszkańcom gminy określony poziom zaspokojenia lokalnych potrzeb publicznych. Jest to także sposób zagwarantowania równości mieszkańców wobec prawa i zapewnienia im w miarę równego dostępu do świadczeń w całym kraju, niezależnie od miejsca zamieszkania. Katalog tych zadań w przypadku gmin jest bardzo szeroki. Wszystkie zadania wymienione w ustawie o samorządzie gminnym są zadaniami obowiązkowymi. Natomiast gminy mają dość znaczny zakres swobody, co do sposobu realizacji tych zadań i wydatkowania środków finansowych na ich realizację (różnicowanie: poziomu odpłatności za świadczone usługi publiczne, stopnia dotowania działalności podmiotów, form organizacyjno-prawnych podmiotu wykonującego zadanie, poziomu i kierunków inwestowania). Nadzór i kontrola nad realizacją tych zadań są sprawowane z zastosowaniem kryterium legalności.

Zadania fakultatywne mają odmienny charakter od własnych zadań obligatoryjnych gminy, co jest równoznaczne z tym, iż gmina nie ma obowiązku ich wykonania, a społeczności lokalnej nie przysługuje żadne roszczenie z tytułu ich niepodejmowania³⁸⁵. Najczęściej ich realizacja wynika z podjętych uchwał lub porozumień podpisanych przez władze lokalne. Zazwyczaj są to, jak już zaznaczono, zadania o charakterze inwestycyjnym, sprzyjające zwiększeniu zakresu i poprawie jakości dostarczanych dóbr i usług publicznych. Jednak ich realizacja jest uwarunkowana wielkością środków finansowych, jaką dysponuje jednostka po zapewnieniu finansowania pierwszej z omawianych grup zadań.

Obok zadań własnych, gminy realizują zarazem zadania zlecone, których wykonanie, co do zasady, należy do państwa, lecz ze względu na ich charakter i sposób organizacji świadczenia (blisko obywatela) muszą być realizowane na niższych

³⁸⁴ Można stwierdzić, że w zasadzie pod względem administracyjno-prawnym nie ma istotnych różnic między zadaniami zleconymi a obligatoryjnymi zadaniami własnymi, które – tak jak wszystkie zadania gmin – muszą być wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami i standardami. W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach...*, op. cit., s. 15.

³⁸⁵ Por. J. Wyporska, *Zadania własne*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, J. P. Tarno (red.), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 48; Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1990, s. 12-13.

szczeblach władzy. Wśród tych zadań dominują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Lista tych zadań m.in. obejmuje:³⁸⁶

- wypłaty zasiłków z pomocy społecznej;
- świadczenie usług opiekuńczych osobom z zaburzeniami psychicznymi;
- prowadzenie środowiskowych domów samopomocy;
- prowadzenie urzędów stanu cywilnego;
- wydawanie dowodów osobistych;
- prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze publicznym wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie;
- oświetlenie dróg krajowych w miastach;
- prowadzenie szkoleń z zakresu obrony cywilnej;
- prowadzenie ewidencji nieruchomości;
- prowadzenie spisów wyborców.

Przekazanie zadań zleconych następuje w drodze ustawy. Gminy powinny od zlecającego otrzymać odpowiednie (adekwatne) środki finansowe na ich realizację. Jednak nie mogą one odmówić wykonania tych zadań z powodu braku środków finansowych lub ich niewystarczającej wysokości. Gminy wykonują je na zasadach precyzyjnie określonych przez zlecającego albo w sposób ściśle określony w przepisach prawa, w imieniu zlecającego i na jego odpowiedzialność. Nadzór nad wykonywaniem tych zadań sprawuje wojewoda w imieniu zlecającego. Kontrola może być prowadzona nie tylko pod kątem legalności działania, ale także celowości.

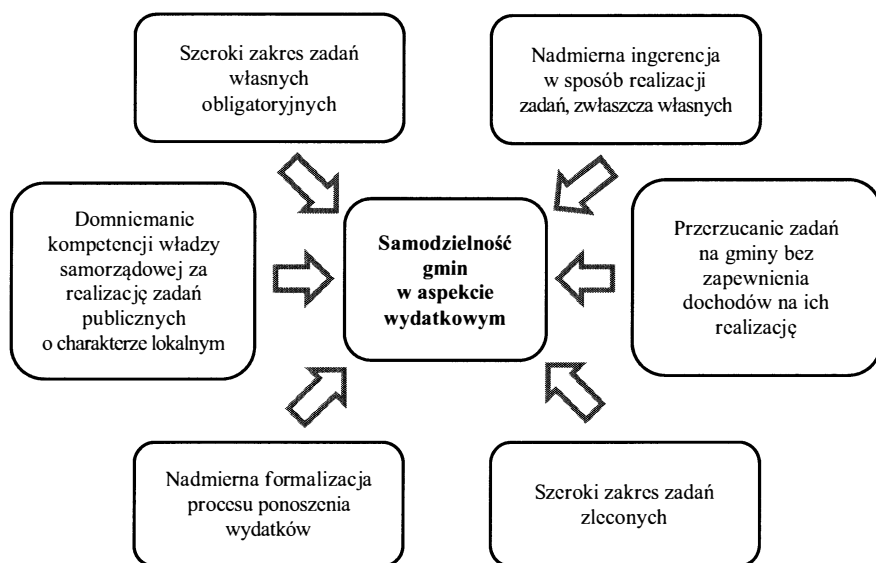
Szeroki zakres tych zadań oraz sposób uregulowania sposobu ich realizacji wywiera istotny wpływ na samodzielność decyzyjną gmin. W przypadku tego typu zadań najczęściej ustawodawca nie pozostawia zbyt dużej swobody w ich realizacji, zazwyczaj poza sposobem organizacji ich wykonania. Decyduje również o wysokości środków, które przekazuje na zapewnienie finansowania ich realizacji. Ustalenie wysokości środków przeznaczonych na realizację tych zadań pozostaje w gestii władzy centralnej (państwa).

Ponadto, gminy mogą realizować tzw. zadania powierzone, czyli takie, które przejmują do wykonania w drodze umowy lub porozumienia określonych działań. Zadania te mogą pochodzić od organów administracji rządowej bądź innych JST. Umowa albo porozumienie wyznacza: obowiązki stron, zakres i wielkość realizowanych zadań powierzonych, sposób finansowania ich realizacji, w tym partycypację w kosztach poszczególnych uczestników. Gminy podejmują realizację zadań, określanych jako powierzone, niejednokrotnie ze względów organizacyjnych oraz w związku z chęcią podwyższenia skuteczności czy też efektywności działania. Wśród zadań wykonywanych w drodze porozumienia między jednostkami można wymienić zadania z zakresu: komunikacji zbiorowej, gospodarki odpadami czy też ochrony środowiska oraz gospodarki wodno-ściekowej.

³⁸⁶ H. Szczechowicz, *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, s. 260-261, <http://wyd.edu.pl/index.php/2-uncategorised/105-wykonywanie-zadan-publicznych-w-jednostkach-samorządu-terytorialnego> (data dostępu: 19.03.2018).

Wykonywanie zadań przez gminy pociąga za sobą konieczność ponoszenia określonej wysokości wydatków. Zakres zadań gmin oraz koszty ich realizacji powinny mieć bezpośredni związek z wielkością środków finansowych, jakimi powinny one dysponować, aby zadania mogły realizować w sposób niezakłócony, na poziomie odpowiadającym potrzebom wspólnoty lokalnej³⁸⁷. Jest ona kształtowana przez: system dochodów, zakres i strukturę rodzajową zadań (zwłaszcza udział własnych zadań obligatoryjnych oraz zleconych z zakresu administracji rządowej), jak również sposób regulacji (szczegółowość uregulowań) odnoszących się do ustalenia sposobu ich realizacji. Gminy, by realizować swoje zadania, zostały wyposażone nie tylko we własny majątek, ale uzyskały prawa podmiotowe do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (według doktryny) oraz do kształtowania i dokonywania wydatków publicznych. W kontekście realizacji zadań głównym aspektem samodzielności gmin, jako podmiotu władzy publicznej, jest ich samodzielność wydatkowa³⁸⁸. Samodzielność ta w przypadku polskich gmin jest istotnie ograniczona. Determinanty ograniczające tę samodzielność zostały zaprezentowane na rysunku 2.5.

Rysunek 2.5. Determinanty ograniczające zakres samodzielności wydatkowej wynikające z systemu zadań gmin w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym ze zidentyfikowanych ograniczeń samodzielności wydatkowej jest szeroki zakres zadań własnych obligatoryjnych determinujący strukturę wydatków

³⁸⁷ K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST...*, op. cit., s. 435-4737.

³⁸⁸ K. Sawicka, *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu...*, op. cit., s. 288-289.

gmin. Zadania te mają charakter jednolity w skali całego kraju i zwykle dotyczą najbardziej kosztochłonnych i problemowych lokalnych usług publicznych. Państwo nie jest zainteresowane ich realizacją ze względu na ochronę interesów budżetu centralnego, przesuując na gminy odpowiedzialność za ich realizację. Takie postępowanie jest możliwe z tej racji, że kryteria wyodrębnienia zadań własnych i zleconych są nieprecyzyjne, a podział ten w zasadzie jest uzależniony wyłącznie od woli ustawodawcy³⁸⁹.

Ograniczenie samodzielności wydatkowej, dotyczącej tych zadań, w znacznym stopniu wiąże się z brakiem realnego wpływu gmin na ich wykonywanie, z uwagi na fakt, iż państwo pozostawia sobie zasadniczą część kompetencji ustrojowo-organizacyjnych w ich zakresie. Państwo ingeruje w sposób wykonywania zadań prawnie zdefiniowanych jako własne. W zakresie prawa administracyjnego samodzielność realizacji tych zadań jest zależna od posiadanych kompetencji, natomiast w sferze prawa cywilnego od społeczno-gospodarczego przeznaczenia mienia komunalnego³⁹⁰. Prowadzi to do powstania prawnych zobowiązań gmin do ponoszenia określonych wydatków.

Dobrym tego przykładem jest sposób finansowania szkół, a ogólniej zadań oświatowych. Zasadnicze elementy, wpływające na wydatki, są kształtowane na poziomie ustawodawcy (np. wynagrodzenia nauczycieli), a kurator oświaty, który jest organem administracji rządowej, dysponuje narzędziami pozwalającymi na blokowanie istotnych decyzji gminy odnoszących się do kreowania lokalnej polityki oświatowej³⁹¹. Kurator oświaty w obecnym systemie prawnym musi wyrazić pozytywną opinię w zakresie jakichkolwiek zmian obejmujących sieci szkół funkcjonujących na terenie jednostki, nie ponosząc przy tym żadnych konsekwencji swoich decyzji. Jednocześnie wdrożona ustawą z dnia 14 grudnia 2016 roku reforma szkolna, przywracająca 8-letnią szkołę podstawową i likwidująca gimnazja, nie pozostała obojętna dla wydatków gmin. Co istotne, reforma ta została wprowadzona bez szerszych konsultacji strony rządowej z samorządową, mającą tę reformę wdrażać, co także wpłynęło na ograniczenie samodzielności wydatkowej gmin³⁹². Jest to tym bardziej dotkliwe, że gminy blisko jedną trzecią swoich środków budżetowych wydatkują właśnie na realizację zadań związanych z oświatą. Należy przy tym zauważyć, że kwoty subwencji oświatowej, przekazywane gminom po 2010 roku, są coraz niższe w stosunku do zakresu realizowanych zadań. Na koniec 2016 roku w większości gmin część oświatowa subwencji ogólnej była niższa od wydatków na

³⁸⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009, s. 136.

³⁹⁰ J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, J. Korczak (red.), Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016, s. 146-147.

³⁹¹ *Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2016 r., poz. 35.

³⁹² *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku. Prawo oświatowe*, Dz. U. z 2017 r., poz. 59.

wynagrodzenia w tym dziale³⁹³. Głównie stanowiło to konsekwencję obowiązywania *Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karty Nauczyciela*³⁹⁴ i wprowadzanych przez władzę centralną zmian w zakresie wynagradzania nauczycieli bez stosownych rekompensat dla gmin³⁹⁵. Zmiany wskazanych przepisów doprowadziły do istotnego zwiększenia kosztów dotychczas realizowanych zadań. Zostały one częściowo zrekompensowane podwyższeniem części oświatowej subwencji ogólnej, ale wzrost ten nie pokrył całości podwyżek dla nauczycieli przedszkolnych i innych pracowników.

Podobną sytuację można zaobserwować w sferze: administracyjnej ochrony zdrowia, zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, przeciwpożarowej czy też ochrony środowiska³⁹⁶. Innym przykładem może być realizacja zadań dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. W tej sytuacji możliwości oddziaływania gmin na zakres i jakość zadań, określanych jako własne, na ich terenie są mniej niż skromne³⁹⁷.

Uwzględniając fakt, że gminy w pierwszej kolejności muszą zapewnić finansowanie właśnie tych zadań, istotnie ogranicza to swobodę gospodarowania środkami, które mogłyby być przeznaczone na realizację zadań własnych o charakterze nieobligatoryjnym (jak już wspomniano, przede wszystkim o charakterze inwestycyjnym).

Innym problemem, determinującym samodzielność wydatkową, jest przenoszenie lub nakładanie na gminy nowych zadań bez zapewnienia im środków finansowych na ich realizację. Można zauważyć tendencję do systematycznej rozbudowy katalogu zadań własnych gmin. Katalog ten był rozszerzany w istotny sposób co najmniej osiem razy³⁹⁸. Przekazywanie gminom nowych zadań własnych obligatoryjnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gmin albo subwencji ogólnej. Jak oszacował Związek Miast Polskich, w ciągu ostatnich lat państwo przerzuciło na gminy 60 nowych zadań bez rekompensaty finansowej. Koszt ich realizacji

³⁹³ Por. E. Denek, S. Kańduła, *Część oświatowa i wydatki oświatowe w budżecie miasta na prawach powiatu w latach 2000-2004*, [w:] *Finanse publiczne*, A. Pomorska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 103-114.

³⁹⁴ *Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku. Karta Nauczyciela*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 i 2203.

³⁹⁵ Por. D. Sześciło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, styczeń 2018, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/D_Szescilo%20Recydywa%20centralizmu.pdf (data dostępu: 28.03.2018); *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy...*, op. cit.; s. 42, M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Kryteria oraz formy podziału dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 1-2.

³⁹⁶ *Ustawa z dnia 27 października 2017 roku o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2017 r., poz. 2180. W myśl zapisów tej ustawy, prawo do zatwierdzania cen dostawy wody i odprowadzania ścieków zostało odebrane radzie gminy.

³⁹⁷ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Municipium S.A., Warszawa 2005, s. 78.

³⁹⁸ Por. K. Wójtowicz, *Podział zadań publicznych...*, op. cit., s. 306.

tylko w tych miastach wynosi rocznie około 8 mld zł³⁹⁹. Taka sytuacja wiąże się z permanentnym naruszaniem konstytucyjnej zasady adekwatności szeroko opisywanej w literaturze przedmiotu. Ponadto, niekorzystną sytuację w tym zakresie potęguje niezapewnianie przez państwo refundowania gminom zwiększonych kosztów wykonywania już realizowanych zadań⁴⁰⁰.

Elementem, w sposób systemowy ograniczającym samodzielność wydatkową gmin, jest także szeroki zakres zadań zleconych, w przypadku których, jak już zauważono, państwo w sposób precyzyjny określa standardy ich realizacji. Ich zdefiniowanie jest uzasadnione ze względu na konieczność zapewnienia tego samego rodzaju usług publicznych świadczonych w różnych częściach kraju na zbliżonym poziomie. Standardy te są przyjmowane jako obowiązujące minimum. Co do zasady, gminy mogą te zadania świadczyć na wyższym poziomie. Jednak często wymaga to od nich dodatkowego finansowania ze środków własnych⁴⁰¹. Samo określanie standardów realizacji stanowi ograniczenie decyzyjności władzy lokalnej, związanej z realizacją tych zadań, lecz zdecydowanie bardziej niekorzystnie na samodzielność wydatkową wpływa niedoszacowanie kosztów realizacji tych zadań. Wynika to m.in. z faktu, że w obowiązujących przepisach prawnych dostatecznie precyzyjnie nie uregulowano sposobu kalkulacji (szacowania) środków finansowych, niezbędnych do wykonywania zadań ustawowo zleconych gminom⁴⁰². Regulacje *Ustawy o dochodach JST* stanowią, że gmina, wykonująca zadania zlecone, otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości gwarantującej ich realizację. Kwoty dotacji oblicza się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do ustalenia wydatków podobnego rodzaju. Analogiczny zapis można odnaleźć w *Ustawie o finansach publicznych*. Przepisy prawne, obowiązujące w tym zakresie, są jednak na tyle ogólne i nieprecyzyjne (np. w zakresie określenia rodzajów wydatków), że trudno jest kwestionować wyliczenia państwa stanowiące podstawę do wypłaty dotacji na zadania zlecone. Co prawda, gminy mogą występować do sądów powszechnych z wnioskami o zbyt niski poziom przekazywanych dotacji na konkretne zadania zlecone, lecz wówczas jest niezbędne wykazanie kosztów tych zadań. Jest to istotnie utrudnione z uwagi na nieścisłości i braki w regulacjach odnoszących się do: celów, efektów, standardów czy innych parametrów zadań zleconych gminom⁴⁰³.

Problem ten dostrzegła w ostatnim czasie Najwyższa Izba Kontroli, która wskazała, że istnieje niespójność rozwiązań w zakresie dotowania zadań zleconych, która polega m.in. na tym, że w sferze planowania ustanowiono jednocześnie obowiązek zapewnienia każdej dotowanej jednostce środków odpowiednich do pełnego wykonania zadań zleconych oraz obowiązek stosowania, przy planowaniu dotacji,

³⁹⁹ M. Poniatowicz, *Realizacja nowych zadań kosztuje samorządy rocznie ponad 8 mld zł*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/realizacja-dodatkowych-zadan-bedzie-kosztowac-samorzady-co-najmniej-8-mld-zl/> (data dostępu: 28.03.2018).

⁴⁰⁰ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2013, s. 201-202.

⁴⁰¹ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy...*, op. cit., s. 88.

⁴⁰² E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności...*, op. cit., s. 142.

⁴⁰³ K. Wójtowicz, *Podział zadań publicznych...*, op. cit., s. 308.

zasad przyjętych w budżecie państwa dla wydatków podobnego rodzaju. Jednak w ustawie nie wskazano, które zasady powinny być stosowane ani jak należy rozumieć wydatki podobnego rodzaju. Dokonane w ten sposób wyliczenia nie muszą gwarantować każdej jednostce środków umożliwiających pełne wykonanie zadań zleconych⁴⁰⁴.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła także, że m.in. gminy kierowały się przepisami dającymi prawo do dostosowywania sposobu wykonywania zadań zleconych do warunków miejscowych oraz dość dużej swobody w kształtowaniu polityki płacowej, uwzględniały przy tym zakaz różnicowania wynagrodzeń pracowników wykonujących podobne rodzajowo zadania, przyznając pracownikom, realizującym zadania zlecone, wynagrodzenia zgodnie z przyjętym, ogólnym regulaminem wynagrodzeń. Ministerstwo Finansów i wojewodowie, dysponujący środkami na realizację zadań zleconych, musieli przestrzegać zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych, stąd też nie dostosowywali wysokości dotacji do polityki wydatkowej, prowadzonej przez każdą gminę z osobna. Skutkiem tych rozbieżności w podchodzeniu do wynagradzania pracowników gmin było to, że gminy współfinansowały zadania zlecone, mimo że przepisy prawa, z kilkoma wyjątkami, wskazują na pełne finansowanie zadań zleconych z budżetu państwa⁴⁰⁵.

Problemem pozostają również zasady rozliczania dotacji niejasno sformułowane w przepisach prawa. Dotacje celowe na realizację zadań zleconych, przyznane m.in. gminom, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w przepisach nie określono, jak należy rozumieć wykonanie zadania oraz w jaki sposób należy mierzyć stopień wykonania zadań. Innym, nierozwiązanym problemem, według NIK, który w sposób istotny wpływa na samodzielność wydatkową, jest wadliwe przyjęcie jednolitego algorytmu do obliczania dotacji, co nie wyeliminowało problemu współfinansowania zadań zleconych przez gminy⁴⁰⁶.

Ostatnim ze zidentyfikowanych ograniczeń, które oddziałują na samodzielność wydatkową, jest nadmierna formalizacja procesu ponoszenia wydatków przez gminy. Co prawda, nie jest ona bezpośrednio związana z zadaniami analizowanymi w tej części pracy, ale wywiera określony wpływ na tę samodzielność, stąd zdecydowano o zasygnalizowaniu tego problemu w tym miejscu⁴⁰⁷.

Konstrukcja zadań samorządowych w Polsce nie odbiega istotnie od rozwiązań stosowanych w innych krajach UE. Regułą jest to, że poszczególne typy JST wykonują te same zadania, niezależnie od: wielkości, potencjału demograficznego, osiąganego poziomu dochodów, wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej czy też położenia geograficznego. Jedyne wyjątek w tym zakresie

⁴⁰⁴ Szerzej: Najwyższa Izba Kontroli, *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*, Warszawa 2017.

⁴⁰⁵ Szerzej: Najwyższa Izba Kontroli, *Dotowanie zadań zleconych...*, op. cit.

⁴⁰⁶ Ibidem.

⁴⁰⁷ Szerzej: M. Dylewski, *Problemy polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 1-2.

dotyczy Hiszpanii, w której władza zdecydowała o odstąpieniu od jednolitości zadań i ich zróżnicowaniu w odniesieniu do gmin w zależności od liczby ludności⁴⁰⁸. Podczas przydziału zadań jest brana pod uwagę techniczna możliwość ich realizacji oraz efektywność wykonywania. Należy zauważyć, iż w zdecydowanej większości państw UE największa grupa zadań przypada na gminy, np.: w Niemczech, Francji, Grecji, Danii. Jedynie w przypadku Hiszpanii i Włoch szeroki zakres zadań publicznych przeniesiony jest na regiony (największe terytorialnie JST), co wynika z charakteru tych państw i statusu występujących w nich niektórych regionów⁴⁰⁹.

Podobnie jak nie został dotychczas wypracowany model organizacji samorządu terytorialnego w UE, nie istnieje także modelowy podział zadań pomiędzy różne szczeble samorządu terytorialnego. Zakres zadań wykonywanych przez gminy w krajach UE nie jest istotnie zróżnicowany. Co do zasady, realizują one zadania lokalne zaspokajające najważniejsze potrzeby społeczności lokalnej. Należą do nich przede wszystkim sprawy z zakresu: oświaty wczesnoszkolnej i przedszkolnej, podstawowych obiektów kultury, opieki nad bezdomnymi, utrzymania dróg lokalnych, gospodarki odpadami i ich utylizacji, usług kanalizacyjnych, zaopatrzenia w wodę, gaz, energię elektryczną, usług komunikacji zbiorowej, utrzymania porządku publicznego czy ochrony przeciwpożarowej, organizacji i utrzymania zieleni oraz planowania przestrzennego.

Dokonywanie zestawień i porównań zadań realizowanych przez gminy w poszczególnych krajach UE jest bardzo trudne. Wynika to z jednej strony z tego, iż zakres kompetencji jednostek samorządu: „nie jest czymś stałym i obraz, jaki moglibyśmy opisać, byłby prawdziwy tylko w konkretnym momencie”⁴¹⁰, z drugiej, mimo że rodzaj zadań jest zbliżony, to zakres odpowiedzialności za nie jest często odmienny. Jako przykład można podać zadania oświatowe, w przypadku których w części państw gminy są odpowiedzialne za całość spraw związanych z ich prowadzeniem (utrzymanie majątku trwałego, zatrudnianie i wynagradzanie pracowników itp.), w innych jedynie za część (utrzymanie majątku), a jeszcze w innych jedynie za wybrane (zapewnienie dowozu dzieci do szkół).

Podstawowe JST w poszczególnych krajach UE wykonują, podobnie jak w Polsce, zadania własne i zlecone przez państwo. Im większy stopień decentralizacji występuje w danym kraju, tym szerszy zakres zadań trafia do nich jako własne. Im mniejszy, tym zakres zadań własnych jednostek jest mniejszy, co również znajduje odzwierciedlenie w ich udziale w finansowaniu wydatków sektora samorządowego. Wyodrębnienie zadań własnych i zleconych bezpośrednio wyraża się w sposobie ich finansowania. Zwykle zadania zlecone są finansowane z grantów (dotacji) celowych. Najczęściej pochodzą one bezpośrednio z budżetu państwa i stanowią dochód jednostki, który może być wykorzystany wyłącznie na ich wykonywanie. Natomiast

⁴⁰⁸ W większości krajów UE odrębnie są traktowane miasta stołeczne, których zakres zadań jest bardziej rozbudowany niż pozostałych, podstawowych JST.

⁴⁰⁹ W krajach tych występują tzw. regiony specjalne, które posiadają określone, dodatkowe uprawnienia i możliwości działania.

⁴¹⁰ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje...*, op. cit., s. 213.

zadania własne są zazwyczaj finansowane z dochodów własnych jednostek, które mają różny wpływ na swobodę ich kształtowania.

Trudno jest wskazać określone rozwiązania w zakresie konstrukcji zadań oraz swobody decyzyjnej ich realizacji, pochodzące z innego kraju jako takie, które mogłyby być traktowane jako korzystne z punktu widzenia samodzielności wydatkowej. Różnice występujące w organizacji samorządu terytorialnego oraz specyfika krajów i funkcjonującego w nich sektora samorządowego, a zarazem systemu zasilania finansowego JST, który powinien być spójny z systemem zadań, w istocie sprawiają, że staje się to również mało zasadne.

Reasumując, można stwierdzić, że jeśli lokalne władze mają skutecznie wykonywać przekazywane im zadania, muszą posiadać uprawnienia do podejmowania decyzji o sposobie ich realizacji, a jednocześnie do ponoszenia związanych z nimi wydatków⁴¹¹. Obecna konstrukcja systemu zadań gmin w Polsce, a w zasadzie zakres swobody w ich realizacji, nie sprzyja samodzielności wydatkowej tych jednostek.

2.4. Swoboda zaciągania długu w kontekście samodzielności finansowej

Rosnący zakres zadań realizowanych przez gminy, wynikający z jednej strony z rosnących potrzeb mieszkańców, z drugiej zaś z przenoszenia ich ze szczebla centralnego, w połączeniu z niedostateczną wydajnością fiskalną dochodów własnych oraz ograniczonym dostępem do środków z subwencji i dotacji, prowadzi do sytuacji, w której gminy wydają środki przewyższające pozyskiwane przez nie dochody. Udostępnianie środków finansowych, pochodzących ze środków bezzwrotnej pomocy UE, które mogą być przeznaczone na realizację inwestycji niwelujących luki w zakresie dostępności infrastruktury społecznej i gospodarczej powoduje dodatkowo, że w ostatnich latach polityka finansowa gmin opiera się na zasadzie tworzenia deficytu budżetowego. Było to szczególnie widoczne w latach 2009-2010, a więc w okresie największego pod względem wartości wykorzystania środków europejskich przez gminy. Tylko w tym czasie gminy miały deficyt na poziomie nieco ponad 12,5 mld zł. Jednocześnie przyczyniło się to do gwałtownego przyrostu zadłużenia tych jednostek⁴¹². Na koniec 2016 roku zobowiązania gmin wyniosły 56,7 mld zł (w tym 32,8 mld zł miasta na prawach powiatu)⁴¹³.

Potrzeby dotyczące wykorzystywania zwrotnych instrumentów finansowych przez gminy wiążą się z brakiem wolnych środków na zapewnienie finansowania zaplanowanych i realizowanych wydatków budżetowych bądź rozchodów. Niedobory własnych środków mogą mieć charakter krótkoterminowy (przejściowy) lub

⁴¹¹ I. Neven, *Background paper on...*, op. cit.

⁴¹² Dopiero w okresie ostatnich dwóch lat (w 2015 i 2016 roku) gminy osiągnęły nadwyżkę budżetową, przy jednoczesnym, istotnym ograniczeniu wydatków inwestycyjnych.

⁴¹³ Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2016*, Warszawa 2017.

długoterminowy (wykraczający poza rok budżetowy)⁴¹⁴. Możliwość korzystania z instrumentów dłużnych pozwala na poszerzenie zakresu i elastyczności finansowania realizowanych zadań, a także realizację usług i dostawę dóbr publicznych na zwiększonym poziomie ilościowym i jakościowym. Sięganie po zwrotne źródła dochodów sprzyja, co prawda, realizacji zwiększonych wydatków w danym momencie, jednak należy pamiętać o negatywnych konsekwencjach zadłużenia, zwłaszcza nadmiernego⁴¹⁵.

Wykorzystywanie instrumentów dłużnych przez gminy podlega ograniczeniom prawnym⁴¹⁶. Po pierwsze, ustawodawca wprowadził reguły fiskalne odnoszące się do limitowania zadłużenia gmin, po drugie, określił zamknięty katalog sytuacji umożliwiających skorzystanie przez te jednostki z instrumentów finansowania zwrotnego⁴¹⁷. W Polsce gminy, podobnie jak pozostałe JST, mogą zaciągać dług na⁴¹⁸:

- a) pokrycie, występującego w ciągu roku przejściowego, deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- b) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- c) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- d) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Powyższy katalog pozwala gminom nie tylko na finansowanie potrzeb pożyczkowych, ale również na zawieranie umów na cele refinansowania potrzeb obejmujących pozyskanie środków z bezzwrotnej pomocy UE. Jednak możliwość ta jest ograniczona przepisami prawa. Dochody i wydatki, a także związane z nimi przychody i rozchody, ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą. Jest to tzw. zasada kasowości budżetu. Dotyczy to zarazem wskazanych w ustawie spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych. W praktyce nie oznacza to, że gminy, podobnie jak pozostałe JST, mogą w nieograniczonym zakresie zaciągać zobowiązania na rynku finansowym. Do końca 2013 roku obowiązywały dwa ograniczenia w tym zakresie odnoszące się, po pierwsze, do relacji zadłużenia do dochodów budżetowych, po drugie, relacji wysokości spłaty długu do dochodów budżetowych⁴¹⁹. Miały one

⁴¹⁴ M. Poniatowicz, J. M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 93-94.

⁴¹⁵ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek*, op. cit., s. 32.

⁴¹⁶ Por. M. Dylewski, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 198, cz. I, s. 125-134.

⁴¹⁷ Por. E. M. Kowalewska, *Kredyty i pożyczki jako instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 73 (2015), s. 883.

⁴¹⁸ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

⁴¹⁹ Szerzej: J. Kotlińska, *Finanse JST w nowych regułach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, 2014, nr 7, s. 41-62.

charakter jednolity dla wszystkich jednostek, w przeciwieństwie do rozwiązań wprowadzonych z początkiem 2014 roku – indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ).

Od 1 stycznia 2014 roku, zgodnie z art. 243 *Ustawy o finansach publicznych*, organ stanowiący gminy nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja: łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji wraz z należnymi odsetkami w relacji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru⁴²⁰:

$$\left(\frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right),$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych;

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;

Db – dochody bieżące;

Sm – dochody ze sprzedaży majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który jest ustalana relacja;

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który jest ustalana relacja;

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

⁴²⁰ Ograniczenia tego nie stosuje się do: spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych, udzielonych poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym związanych z realizacją programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków europejskich w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków; termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy. Ograniczenia nie stosuje się także do: wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych bądź zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu albo zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków europejskich, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy, finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków europejskich ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy wyznacza się w wysokości, jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków europejskich został obliczony bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu.

Wprowadzenie nowych limitów zadłużenia nastąpiło po okresie trzech lat od wprowadzenia *Ustawy o finansach publicznych z 2009 roku*. Gminy miały więc czas, aby przygotować się do nowych rozwiązań. Nowe limitowanie długu samorządowego spotkało się z ogromną krytyką jeszcze przed jego wdrożeniem. Wśród zgłaszanych uwag znalazły się⁴²¹:

- skonstruowanie IWZ na podstawie danych historycznych, które nie odnoszą się do przyszłości, w której będzie następowała rzeczywista spłata zadłużenia;
- uwzględnienie po obu stronach wzoru do wyliczenia IWZ wydatków na odsetki od zobowiązań;
- termin wprowadzenia nowego sposobu limitowania uwzględniający dane budżetowe z okresu spowolnienia gospodarczego;
- uniemożliwienie zaciągania długu przez jednostki niewypracowujące nadwyżek operacyjnych;
- zachęcanie jednostek do wyzbywania się majątku komunalnego w celu polepszenia IWZ;
- zachęcanie jednostek do wydłużania terminów spłaty zobowiązań, co może skutkować istotnym wzrostem kosztów obsługi zadłużenia;
- skomplikowanie liczenia IWZ, co w następstwie przyczyni się do problemów z jego prognozowaniem i realizacją;
- brak zróżnicowania konstrukcji wskaźnika dla poszczególnych typów JST;
- wyłączenie z limitu zadłużenia finansowania przejściowego niedoboru środków budżetowych;
- możliwość incydentalnego manipulowania poziomem parametrów kształtujących IWZ;
- zbyt krótki okres danych uwzględnianych przy ustalaniu wskaźnika.

Mimo że przedstawiciele nauki i samorządu terytorialnego wskazywali na mankamenty IWZ, nowe mechanizmy limitowania długu jednostek funkcjonują do dnia dzisiejszego. Odejście od jednolitych wskaźników wartościowych na rzecz IWZ, które są kształtowane przez różne parametry uwzględniające specyfikę jednostki oraz skutki wcześniejszych decyzji finansowych, w opinii ustawodawcy, są jednymi z nowoczesnych narzędzi zarządzania środkami publicznymi⁴²². Jak podkreśla się w literaturze, uzależnienie limitu zadłużenia JST od zdolności spłaty przez nie długu wraz z odsetkami ma silne uzasadnienie merytoryczne. W większości przypadków

⁴²¹ Por. K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycja zmian*, „Analizy BAS”, 2012, nr 21 (88); P. Swianiewicz, *Zdolność samorządów do zadłużania się*, „Wspólnota”, 2011, nr 9; M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne”, 2009, nr 4; M. Dylewski, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, [w:] *Finanse – problemy – decyzje*, T. Famulska, K. Znaniecka (red.), 2014, cz. 1, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, nr 198, s. 129-130.

⁴²² M. Postuła, *Reguły fiskalne na świecie i w Polsce*, „Master of Business Administration”, 2011, nr 5, s. 39.

zadłużenie JST jest zaciągane na warunkach komercyjnych. Stąd też niezbędne jest badanie ich zdolności do obsługi swego zadłużenia z wykorzystaniem narzędzi stosowanych do oceny zdolności kredytowej podmiotów, które pozwalają na ocenę zdolności do generowania nadwyżek finansowych, stanowiących źródło spłaty zadłużenia. W związku z powyższym, obok wskazanych wad IWZ, należy także wymienić ich zalety, do których można zaliczyć⁴²³:

- zniesienie limitów poziomu długu;
- wprowadzenie limitu poziomu wypłat na obsługę długu;
- zaliczenie do limitu poziomu wypłat na obsługę długu kwot dotyczących spłaty długu związku wspólnotowego, współtworzonego przez jednostki;
- konieczność zachowania zgodności pod względem finansowym planów krótkoterminowych (budżetowych) z wieloletnią prognozą finansową.

W kwietniu 2018 roku rząd zaproponował zmianę konstrukcji zaprezentowanego IWZ. Wśród zmian jako najważniejsze należy wymienić⁴²⁴:

- uwzględnianie w jego wyliczaniu niestandardowych instrumentów dłużnych (np.: leasing zwrotny, pożyczki w parabankach);
- usunięcie z prawej strony wzoru odsetek płaconych w związku z obsługą długu z jednoczesnym uwzględnieniem po lewej stronie pozostałych kosztów obsługi długu;
- umożliwienie wcześniejszej spłaty zobowiązań i ich niewliczanie do wyliczania wskaźnika;
- wyeliminowanie z obliczania wskaźnika dochodów ze sprzedaży majątku;
- wydłużenie okresu danych branych do jego obliczania do 7 lat.

W uzasadnieniu do planowanych zmian są wskazywane: racjonalizacja możliwości zadłużania się jednostek samorządu, uelastycznienie ich gospodarki finansowej, jak też wzmocnienie mechanizmów zwiększenia bezpieczeństwa finansowego jednostek⁴²⁵.

Analizując ograniczenia odnoszące się do zadłużania się gmin w Polsce, należy zauważyć, że od 2011 roku ustawodawca wprowadził w Polsce zasadę obligatoryjności bilansowania dochodów i wydatków bieżących gmin (tzw. złotą regułę), co wiąże się z wprowadzeniem zakazu deficytu operacyjnego (bieżącego). Nie oznacza to, że polskie gminy nie mogą zaciągać zadłużenia na bieżące finansowanie niedoborów środków finansowych. Jednak muszą go spłacić do końca roku budżetowego. Tak więc, dług przechodzący na kolejny rok może obejmować wyłącznie finansowanie wydatków majątkowych. Organ stanowiący gminy, podobnie jak

⁴²³ M. Dylewski, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – koncepcje i rozwiązania*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, S. Wieteska, M. Wypych (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 63-64; K. Wójtowicz, *Zalety i wady obowiązującego systemu limitowania deficytu i długu samorządowego w Polsce*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin – Polonia, 2013, Sectio H, vol. 47, no. 2, s. 158-159.

⁴²⁴ Szerzej: *Uzasadnienie do zmiany ustawy o finansach publicznych z dnia 11 kwietnia 2017 r.*, www.portalsamorzadowy.pl/plikiu/97411.html (data dostępu: 06.05.2018).

⁴²⁵ Jednak zmiany te mają obecnie jedynie charakter projektowanych, stąd nie będą one przedmiotem dalszej analizy.

pozostałych JST, nie może uchylać budżetu (ani go wykonać na koniec roku), w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Ponadto, ustawodawca ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań dodatkowo przez regulację m.in. następujących kwestii⁴²⁶:

- suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej;
- jednostki mogą zaciągać tylko takie zobowiązania finansowe, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, a dyskonto od papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, natomiast kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna;
- jednostki nie zaciągały zobowiązań finansowych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji⁴²⁷;
- regionalne izby obrachunkowe przedstawiały opinie dotyczące uchwały budżetowej w zakresie odnoszącym się do długu i deficytu budżetowego JST.

Na koniec należy zwrócić uwagę na to, że gminy, analogicznie jak pozostałe JST w Polsce, mogą także utracić swobodę zadłużania niezależnie od własnej kondycji finansowej. Będzie to miało miejsce w sytuacji podjęcia procedur ostrożnościowo-sanacyjnych, związanych z przekroczeniem przez dług publiczny określonego progu ustalonego w ustawie o finansach publicznych.

Tak więc, w sytuacji zwiększonego zapotrzebowania na środki finansowe gminy mogą korzystać ze środków zwrotnych w postaci pożyczek, kredytów czy emisji dłużnych papierów wartościowych. Wykorzystywanie tych instrumentów jest, jak wskazano, limitowane i uregulowane przepisami prawa, w tym obwarowane koniecznością stosowania przepisów regulujących zamówienia publiczne. Zaprezentowane okoliczności stanowią istotne ograniczenia samodzielności finansowej gmin w aspekcie przychodowym, mając bezpośrednie przełożenie także na aspekt wydatkowy. Jak już zauważono, gminy mogą korzystać z instrumentów zwrotnych jedynie na cele określone w przepisach prawa, przy tym muszą stosować się do zdefiniowanych ilościowych reguł fiskalnych, limitujących ich zadłużenie. Sprawia to, że ich decyzyjność w zakresie pozyskiwania środków ze źródeł zwrotnych jest istotnie ograniczona. W sytuacji zapotrzebowania na tego typu środki, wobec niedostatku dochodów własnych, wpływa to niekorzystnie na ich zdolność do realizacji określonych zadań, a zatem wydatkowania środków finansowych. Uniemożliwia to często sięganie po środki z UE, ale także realizowanie działalności inwestycyjnej lub istotne wydłużanie procesów inwestycyjnych (wraz z wystąpieniem wszelkich negatywnych tego konsekwencji, np. wzrostu ich kosztów). Środki zwrotne mogą

⁴²⁶ B. Ciupek, P. Kania, *Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, „Finanse Samorządu Terytorialnego”, 2015, s. 44-47.

⁴²⁷ Z określonymi ustawowo wyjątkami.

istotnie zwiększać potencjał inwestycyjny gmin⁴²⁸. Pozostawienie gminom swobody w korzystaniu ze środków zwrotnych mogłoby prowadzić jednak do nadmiernego ich zadłużania się i problemów z ich wypłacalnością. W literaturze jest prezentowany pogląd, że wprowadzanie limitów zadłużania przez państwo zobowiązuje władzę publiczną do poniesienia konsekwencji w przypadku wystąpienia nadmiernego zadłużenia jednostek i trwałych kłopotów ze spłatą zadłużenia⁴²⁹. Państwo, które wprowadza limity długu, musi pilnować, by nie dochodziło do ich przekroczenia. Jeżeli, mimo wprowadzonych limitów, jednostki mają problemy ze spłatą zadłużenia, to oznacza, że zostały one źle skonstruowane i powinny być zmienione⁴³⁰.

Za koniecznością tworzenia ustawowych ograniczeń w zakresie zadłużania się jednostek samorządu przemawia⁴³¹:

- założenie niemożliwości bankructwa i niewypłacalności JST, przyjmowane przez banki oraz inne instytucje finansowe, mimo że bankructwo jednostki samorządu jest przewidziane w ustawodawstwie części państw, ale jest ono w praktyce nieakceptowane z przyczyn politycznych i rzadko stosowane;
- ograniczony zasób informacji posiadanych przez kredytodawców;
- duże prawdopodobieństwo niepodjęcia przez JST działań zmierzających do polepszenia sytuacji finansowej.

Limitowanie poziomu zadłużenia wydaje się zasadne także ze względu na ograniczenia poziomu długu publicznego, do którego jest również wliczany ten generowany przez sektor samorządowy, ale sposób, w jaki jest ograniczony w Polsce, nie jest oczywisty. Przedstawiciele gmin, oprócz wad przedstawionych wcześniej, podkreślają, że wprowadzona, za sprawą art. 242 *Ustawy o finansach publicznych*, formuła reguły fiskalnej nie odzwierciedla rzeczywistej zdolności do spłaty zadłużenia i w rezultacie uniemożliwia sięganie po środki zewnętrzne gmin, które mogłyby być wykorzystane na finansowanie inwestycji rozwojowych (w tym przede wszystkim inwestycyjnych), zwłaszcza tych współfinansowanych ze środków europejskich. Mankamentem przyjętej formuły reguły fiskalnej jest także to, że jest ona ustalana w taki sam sposób dla wszystkich jednostek (niezależnie od ich wielkości i zdolności kredytowej) czy też to, że nie wszystkie kategorie zadłużenia są brane do wyliczeń, co sprawia, że jednostki korzystają z niestandardowych instrumentów finansowania zadłużenia (np.: finansowanie kapitałowe, sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny,

⁴²⁸ M. Dylewski, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 198.

⁴²⁹ M. Jastrzębska, *Ograniczenia w zaciąganiu długu...*, op. cit., s. 21.

⁴³⁰ W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, „Monografie i Opracowania”, Warszawa 2006, s. 94.

⁴³¹ B. Dafflon, *Capital expenditure and financing in the communes in Switzerland*, [in:] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, B. Dafflon (ed.), Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finances Series, Edward, Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.

płatność ratalna, subrogacja), ponosząc przy tym niewspółmiernie wysokie koszty ich wykorzystania⁴³².

Polska nie jest wyjątkiem w zakresie limitowania możliwości zadłużania się JST. W literaturze często są przytaczane argumenty przeciwko limitowaniu poziomu zadłużenia samorządu terytorialnego ze względu na samoregulację rynku, to jednak jest ono w większości państw UE ograniczane ustawowo, obok naturalnie istniejących ograniczeń: ekonomicznych, politycznych i organizacyjnych⁴³³. Zaciąganie długu jest limitowane w celu ograniczenia niewypłacalności i bankructwa tych jednostek. Mimo dość szerokiej i toczącej się od lat dyskusji na temat ograniczeń możliwości zadłużania się jednostek, dotychczas nie wypracowano w UE jednolitych zasad regulujących procesy zaciągania długu⁴³⁴. Z punktu widzenia problematyki pozyskiwania środków zwrotnych na rynku kapitałowym ważne są zarówno ograniczenia jakościowe (określenie celów i warunków zadłużania), jak i ilościowe (limitujące wysokość długu lub kosztów obsługi) odnoszące się do zaciągania zobowiązań dłużnych⁴³⁵. Najczęściej stosowanymi instrumentami ograniczania zaciągania długu przez JST w krajach UE są⁴³⁶:

- uprzednia zgoda organu nadrzędnego na zaciągnięcie długu, w tym wykorzystanie określonego instrumentu dłużnego;
- ustalenie pułapu na wielkość zadłużenia w danym roku;
- nieprzekraczanie określonych wskaźników finansowych⁴³⁷.

Obowiązujące ograniczenia ilościowe (numeryczne reguły zadłużenia) można ująć w dwóch grupach regulacji, a mianowicie⁴³⁸:

- odnoszących się do poziomu zadłużenia i równowagi budżetu bieżącego, zapewniającego możliwość generowania środków przeznaczonych na obsługę wcześniej zaciągniętego długu;

⁴³² W ostatnim czasie próby obchodzenia ustawowych reguł zadłużenia doprowadziły do sytuacji, w której gminy w Polsce charakteryzują się długiem przekraczającym poziom kilkuset procent rocznych dochodów budżetowych, co powinno skłaniać władzę ustawodawczą do podejmowania kroków zmierzających do przeciwdziałania zaistnieniu takiej sytuacji. Por. M. Poniatowicz, D. Wyszowska, E. Piekarska, *Kontrowersje wokół niekonwencjonalnych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, Białystok 2017, nr 5, s. 114; M. Jastrzębska, *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki przeciwdziałanie*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2017, 4 Sectio H, vol. LI, s. 125-131.

⁴³³ M. Jastrzębska, *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne”, 2006, nr 6, s. 18-30.

⁴³⁴ Ibidem, s. 21.

⁴³⁵ M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu...*, op. cit., s. 9.

⁴³⁶ Klasyfikacja form ograniczania poziomu zadłużenia JST została zaprezentowana np. przez M. Poniatowicz, *Limitowanie zadłużenia jednostek...*, op. cit., s. 125-126.

⁴³⁷ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, op. cit., s. 75.

⁴³⁸ P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów w Europie. Bez bankructw*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota”, 2004, nr 10, s. 10.

- związanych z kontrolą zaciągania zobowiązań (np.: indywidualne limity zadłużenia, zezwolenia organów nadzorczych)⁴³⁹.

Pierwszy z wymienionych rodzajów uregulowań obowiązuje: we Francji, w Finlandii, Holandii czy też Szwecji. Jednostki samorządu terytorialnego tych krajów mogą zadłużać się, pamiętając o obowiązującej ich zasadzie równowagi budżetu. Mogą zatem zaciągać dług w sytuacji, gdy nadwyżka bieżąca wystarczy na pokrycie spłaty rat kapitałowych i odsetek.

Drugie rozwiązanie ma miejsce, gdy rząd określa: maksymalne poziomy zadłużenia stanowiące określony procent dochodów lub wydatków (np.: na Słowacji, Węgrzech, w Danii i we Włoszech), udział kosztów obsługi zadłużenia w dochodach (np.: w Hiszpanii, Estonii), ogólną wartości inwestycji (np. w Portugalii) lub kwotę zobowiązań ogółem (np. w Wielkiej Brytanii)⁴⁴⁰. W części państw mają zastosowanie podwójne limity dotyczące np. relacji długu i jego rocznej obsługi do dochodów budżetu JST (np.: w Estonii, na Słowacji). W innych państwach występuje połączenie limitowania długu wskaźnikiem nadwyżki operacyjnej (bieżącej) i dodatkowo wskaźnikiem określającym inne relacje zadłużenia, np. do dochodów bieżących (jako przykład można podać Austrię). Ponadto, w niektórych państwach funkcjonują specjalne regulacje odnoszące się do sytuacji, w których JST mają problemy z obsługą długu (np.: na Węgrzech, Słowacji)⁴⁴¹. W Czechach czy Grecji w ogóle nie zostały ustalone limity zadłużenia JST⁴⁴².

Należy zauważyć, iż w niektórych krajach istnieje także zróżnicowanie limitowania zaciągania długu w zależności od typów JST. Na przykład w Danii gminy mogą zaciągać zobowiązania tylko na: inwestycje wodno-kanalizacyjne, elektryczne, grzewcze, remonty, domy opieki społecznej nad osobami starszymi, zakupy gruntów. Zaciąganie pożyczek przez gminy na inne cele wymaga zgody Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Zdrowia, natomiast powiaty mogą zaciągać pożyczki na każdy cel inwestycyjny.

Syntetyczne zestawienie stosowanych ograniczeń zadłużenia JST w UE zaprezentowano w tabeli 2.10.

⁴³⁹ Zob. W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, op. cit., s. 75-86.

⁴⁴⁰ M. Poniatowicz, *Limitowanie zadłużenia jednostek...*, op. cit., s. 129.

⁴⁴¹ Zob. P. Swianiewicz, *Zadłużenie jako forma finansowania działalności samorządów – doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Finanse Komunalne”, 2003, nr 5, s. 49-73; P. Swianiewicz, *Local Government Borrowing. A Report on Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest 2004, s. 385-419.

⁴⁴² M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu...*, op. cit., s. 24-26.

Tabela 2.10. Najczęściej stosowane ograniczenia dotyczące zadłużania się JST w krajach członkowskich UE

Rodzaj ograniczenia	Przykłady rozwiązań w poszczególnych krajach
1. Wyznaczenie celów zadłużenia	• Austria, Dania, Estonia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska, Słowacja, Wielka Brytania, Włochy, Finlandia i Szwecja* – zadłużenie JST dozwolone tylko na cele inwestycyjne. • Republika Czech, Węgry – zadłużenie JST dozwolone na dowolne cele (bieżące i inwestycyjne). Dodatkowe ograniczenia: w Hiszpanii JST mogą zaciągać dług jedynie na konkretne projekty ustalone w planach inwestycyjnych prowincji; w Danii gminy mogą zaciągać zobowiązania tylko na konkretne rodzaje inwestycji bez zgody odpowiedniego ministerstwa; w Irlandii jedynie na inwestycje, które nie są finansowane przez państwo; w Portugalii spłata powinna być dokonana w zależności od cyklu życia projektu finansowanego kredytem, a w Danii okres spłaty nie może być dłuższy niż 30 lat.
2. Wymagana zgoda na zaciągnięcie kredytu lub pożyczki	• Austria, Cypr, Dania, Hiszpania, Irlandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowenia – istnieje wymóg zgody na zaciągnięcie kredytu lub pożyczki przez JST. • Republika Czech, Estonia, Polska, Węgry – zgoda nie jest wymagana. • Słowacja – zgoda jest wymagana, ale tylko w przypadku, gdy kwota kredytu lub pożyczki przekroczy 1,7 mln euro.
3. Ustalenie górnego limitu rocznego zadłużenia	• Austria – kwota jest zróżnicowana w zależności od kraju związkowego. • Dania – władza centralna ustala maksymalne pułapy zadłużenia, które odpowiadają maksymalnemu procentowi rocznych dochodów, wydatków budżetowych lub ogólnej wielkości inwestycji. • Hiszpania – udzielenie zgody na zaciąganie kredytów lub pożyczek przez wspólnoty autonomiczne jest uzależnione od nienarastania ich zadłużenia. • Portugalia – zakaz zwiększania zadłużenia w 2004 roku. • Cypr – 40% rocznych dochodów budżetowych w przypadku zobowiązań długoterminowych oraz 20% przy zobowiązaniach krótkoterminowych. • Estonia – dług podlegający spłacie, pomniejszony o kwotę dotacji na cele ściśle określone, nie powinien przekraczać 60% rocznych dochodów. • Litwa – dług podlegający spłacie, pomniejszony o kwotę subwencji na ściśle określone cele, nie może przekraczać 35% rocznych dochodów. • Słowacja – 60% rocznych dochodów bieżących w poprzednim roku budżetowym.
4. Ustalenie górnego limitu na nowe kredyty i pożyczki	• Litwa – 20% rocznych dochodów budżetowych. • Słowenia – 10% ubiegłorocznych dochodów budżetowych.
5. Ustalenie górnego limitu rocznych kosztów obsługi zadłużenia	• Estonia – 20% rocznych dochodów. • Hiszpania – 25% dochodów operacyjnych. • Portugalia – 12,5% rocznych transferów finansowych w roku bieżącym (czyli poziom obsługi zaciągniętych kredytów jest powiązany z przyznanymi dotacjami) albo 10% wydatków inwestycyjnych w roku poprzednim, w zależności od tego, która z tych kwot jest wyższa. • Słowacja – 25% dochodów w poprzednim roku budżetowym. • Słowenia – 5% dochodów w poprzednim roku budżetowym. • Węgry – 70% bieżących dochodów samorządu terytorialnego.

6. Podmioty udzielające kredytów i pożyczek	• Austria, Republika Czech, Dania, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Wielka Brytania – dowolne. • Grecja – gminy mogą zaciągać pożyczki z: budżetu państwa, instytucji kredytowych, instytucji sektora publicznego oraz z innych instytucji sektora publicznego; głównym pożyczkodawcą w Grecji jest Fundusz Towarowo-Pożyczkowy, oferujący pożyczki dla JST na preferencyjnych warunkach w stosunku do banków komercyjnych. • Włochy – gminy, powiaty (prowincje) i spółki komunalne mogą zaciągać pożyczki w ściśle określonych instytucjach (Biuro Depozytowo-Pożyczkowe oraz Generalna Dyrekcja Instytucji Papierów Wartościowych w Ministerstwie Skarbu). W przypadku gdy instytucje te nie dysponują wystarczającymi środkami, mogą wystąpić o pożyczkę do innych podmiotów. Wybór pożyczkodawcy jest dokonywany w drodze przetargu publicznego, przy spełnieniu określonych warunków.

* W Finlandii i Szwecji zasada równoważenia budżetu bieżącego odnosi się do okresów 3-letnich.

Źródło: opracowanie na podstawie: M. Poniatowicz, *Limitowanie zadłużenia jednostek...*, op. cit., s. 130; M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia”, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, z. 239, s. 19; P. Swianiewicz, *Bez bankructw. Zadłużenie samorządów w Europie*, „Wspólnota”, 2004, nr 10, s. 10-13; P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne”, 2003, nr 5, s. 5-17; S. Skuza, *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego*, cz. II, „Bank i Kredyt”, 2003, nr 3, s. 55-69.

Do chwili wprowadzenia wspólnej waluty, w części krajów UE istniały dość rygorystyczne ograniczenia w zakresie zaciągania długu w walucie innej niż krajowa. Jednak w momencie wprowadzenia euro i zaniku walut narodowych, ograniczenia te uległy marginalizacji. Obecnie w zdecydowanej części państw (np.: w Belgii, Finlandii, Szwecji) nie istnieją żadne prawne ograniczenia w tym zakresie ani ograniczenia dotyczące okresu, na jaki jednostki samorządowe mogą zaciągać kredyty i pożyczki. W niektórych krajach, takich jak np.: Holandia czy Irlandia, obowiązuje całkowity zakaz pozyskiwania środków zwrotnych w obcej walucie, a w innych krajach, np.: w Luksemburgu czy we Francji, trzeba uzyskać zgodę odpowiednich organów w tym zakresie ⁴⁴³.

Ponadto, w części krajów (np. w Norwegii i Portugalii) wyznacza się maksymalne okresy spłaty zaciągniętego długu, które są uzależnione od rodzaju finansowanej inwestycji, przyjmując, że dłuższe okresy mogą dotyczyć inwestycji, które po realizacji będą pozwalały jednostce na osiąganie dochodu, w przeciwnym razie muszą być one stosunkowo krótkie.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z: pożyczek, kredytów, emisji papierów wartościowych (obligacji) i leasingu w większości krajów UE.

⁴⁴³ M. Poniatowicz, *Limitowanie zadłużenia jednostek...*, op. cit., s. 130.

Wyjątkiem w tym zakresie są Grecja i Słowacja, w których JST nie mogą korzystać z leasingu.

Dokonując przeglądu rozwiązań dotyczącego limitowania zadłużenia JST stosowanych w różnych krajach UE, można stwierdzić, że polskie rozwiązania wpisują się w te stosowane w większości krajów. Rozwiązania te są uzależnione od wielu kwestii związanych z funkcjonowaniem JST w ogóle, w tym z jego finansowaniem. Porównywanie ich i próby przenoszenia rozwiązań pomiędzy poszczególnymi krajami wydają się mało zasadne, ze względu na fakt, że muszą tworzyć one pewną całość; po pierwsze, z całym systemem finansów publicznych, a po drugie, z pozostałymi elementami systemu kształtującego działalność samorządu terytorialnego.

DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA A POTENCJAŁ INWESTYCYJNY GMIN W POLSCE

3.1. Specyfika inwestycji gminnych

Inwestycje zalicza się do tych kategorii ekonomicznych, którym można przypisać bardzo różnorodne znaczenie. Stąd w literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele definicji pojęcia inwestycji. Trudno o taką definicję, która mogłaby w sposób uniwersalny wyrazić ich istotę, w odniesieniu do różnych uwarunkowań związanych choćby z kategorią jednostek je podejmujących, należących do sektora prywatnego lub sektora publicznego⁴⁴⁴.

W teorii ekonomii najczęściej cytowaną i jednocześnie najogólniejszą definicję inwestycji sformułował J. Hirschleifer. Przez inwestycję rozumie on wyrzeczenie się bieżącej konsumpcji w celu osiągnięcia przyszłych korzyści⁴⁴⁵. D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie i C. Nardinelli sprecyzowali termin inwestycje jako nabywanie dóbr inwestycyjnych. Także, według D. Begga, S. Fischera i R. Dornbuscha, inwestycje oznaczają zakupy nowych dóbr kapitałowych⁴⁴⁶. Szeroką, ale bardzo ogólną definicję, inwestycji podali również W. Behrens i P.M. Hawranek. Określili inwestycje jako długookresowe zaangażowanie zasobów ekonomicznych w celu produkowania i uzyskania korzyści netto w przyszłości. Głównym celem zaangażowania zasobów jest transformacja środków płynnych w aktywa produkcyjne w postaci środków trwałych i obrotowych, jak również zapewnienie płynności w trakcie korzystania z tych aktywów⁴⁴⁷. Podobną definicję sprecyzował Różański, który przez inwestycje rozumie albo wydatek pieniężny, który ma przynieść dochód, bądź proces, w którym

⁴⁴⁴ Por. J. Czempas, *Skłonność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, s. 19; K. Jajuga, T. Jajuga, *Inwestycje, instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 7; K. Jarośniński, *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, „Monografie i Opracowania”, nr 523, Warszawa 2003, s. 114.

⁴⁴⁵ J. Hirschleifer, *Investment Decision under Uncertainty – Theoretic Approaches*, „The Quarterly Journal of Economics”, 1965, vol. 74, s. 509-536.

⁴⁴⁶ A. Wojewnik-Filipkowska, *Wykorzystanie Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, s. 6, http://wzr.ug.edu.pl/anna-wojewnik-filipkowska/upload/files/AWF_CeDeWu_1-18.pdf (data dostępu: 15.06.2018).

⁴⁴⁷ W. Behrens, P.M. Hawranek, *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów fesybilności*, UNIDO, Warszawa 1993, s. 323.

następuje przekształcenie zasobów pieniężnych w inne dobra⁴⁴⁸. J. Czarnek wyjaśnił pojęcie inwestycji jako wydatkowanie środków finansowych i/lub rzeczowych bądź własnej pracy na tworzenie zasobu majątku w celu wykorzystania tego zasobu do uzyskiwania odpowiednich korzyści⁴⁴⁹. E.W. Davis i J. Pointon czy K. Marcinek również podobnie wyjaśnili pojęcie inwestycji⁴⁵⁰. W licznych definicjach inwestycji akcentuje się głównie chęć osiągnięcia określonych strumieni pieniężnych w wyniku realizacji przedsięwzięć gospodarczych⁴⁵¹ lub możliwości realizacji określonej działalności, np. produkcyjnej⁴⁵². Przez inwestycje można rozumieć albo wydatek pieniężny, który ma przynieść dochód, albo proces, w którym następuje przekształcenie zasobów pieniężnych w inne dobra⁴⁵³. Według klasycznego ujęcia, inwestycja to wydatek pieniądza w czasie na określony rodzaj przedsięwzięcia, która jest zorientowana na osiągnięcie w przyszłości założonych korzyści ekonomicznych⁴⁵⁴. Oznaczają one jednak konieczność rezygnacji z możliwości bieżącej konsumpcji w ramach wypracowanej nadwyżki netto i odsunięcia w czasie możliwości osiągnięcia konsumpcji bieżącej⁴⁵⁵.

Według słownika samorządu terytorialnego, inwestycja to: „aktywa nabyte w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych wynikających z przyrostu ich wartości, uzyskania z nich przychodów w formie odsetek, dywidend (udziałów w zyskach) lub innych źródeł, w tym również z transakcji handlowej, a w szczególności aktywa finansowe oraz te nieruchomości i wartości niematerialne i prawne, które nie są użytkowane przez jednostkę”⁴⁵⁶. Jednocześnie może być ona pojmowana jako działania zmierzające do zwiększenia wartości zasobów materialnych danej jednostki (inwestora), związane z nakładami finansowymi przeznaczonymi na: tworzenie, zwiększenie i modernizowanie majątku.

Uregulowania ustawy o rachunkowości także traktują pojęcie inwestycji dość szeroko. Są to aktywa posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych, wynikających z przyrostu wartości tych aktywów, uzyskania przy-

⁴⁴⁸ J. Różański, *Inwestycje rzeczowe oraz procesy fuzji i przejęć w przedsiębiorstwie*, [w:] *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, J. Różański (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006, s. 13.

⁴⁴⁹ J. Czarnek, *O definiowaniu pojęcia inwestycje. Problemy inwestowania i rynku nieruchomości*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998, s. 26-27.

⁴⁵⁰ Por. J. Sierak, R. Górniak, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 24-25.

⁴⁵¹ A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13-14.

⁴⁵² Na przykład w definicji podawanej przez: D.R. Kamershena, R.B. McKenzie, C. Nardineli, M. Kowalczyk, *Inwestycje rzeczowe w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 640, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 38, s. 81.

⁴⁵³ P. Galiński, *Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2009*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 640, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 38, s. 62.

⁴⁵⁴ J. Czempas, *Sklonność jednostek samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 19.

⁴⁵⁵ K. Jarosiński, *Finansowanie inwestycji komunalnych...*, op. cit., s. 114.

⁴⁵⁶ M. Smoleń, L. Urban, *Inwestycje w procesie...*, op. cit.

chodów w formie odsetek, dywidend lub innych pożytków, w tym również z transakcji handlowych. Do inwestycji można zaliczyć m.in.: papiery wartościowe, obligacje, lokaty terminowe, równocześnie nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne, które nie są wykorzystywane przez jednostkę do: produkcji, sprzedaży produktów czy też świadczenia usług, ale zostały przez jednostkę pozyskane w celu osiągnięcia tych korzyści.

Należy zauważyć, że we wszystkich przytoczonych definicjach akcentuje się głównie chęć uzyskania określonych korzyści (często pewnych strumieni pieniężnych) w wyniku realizacji określonych przedsięwzięć gospodarczych⁴⁵⁷.

Przedstawionych definicji inwestycji nie można w pełni odnieść do inwestycji realizowanych przez JST, w tym gminy, ze względu na: ich specyfikę, zakres realizowanych zadań czy ram prawnych ich wdrażania. Celem inwestycji gminnych jest przede wszystkim zaspokojenie potrzeb wspólnot samorządowych (mieszkańców poszczególnych gmin), a nie osiąganie korzyści o charakterze ekonomicznym. J. Czempas zdefiniował inwestycję gminną jako celowe wydatkowanie środków finansowych, nakierowane na powiększenie materialnych i niematerialnych korzyści wspólnoty samorządowej⁴⁵⁸. Inwestycje gminne to w pewnym sensie wyrzeczenie się przez lokalne społeczeństwo bieżących korzyści na rzecz przyszłych, bliżej niezdefiniowanych. Korzyści osiągane przez społeczność lokalną mogą być rozpatrywane jako produkt gminy dostarczany mieszkańcom w postaci lokalnych dóbr i usług publicznych⁴⁵⁹. W takim ujęciu inwestycji podkreśla się w zasadzie charakterystyczne dla niej cechy, a mianowicie⁴⁶⁰:

- rezygnację z bieżącej konsumpcji na rzecz korzyści w przyszłości;
- upływ czasu, aby było możliwe uzyskanie przewidywanych korzyści; upływ czasu nie jest warunkiem wystarczającym, ale koniecznym, by można było oczekiwać tych bliżej nieokreślonych korzyści;
- element ryzyka związany z osiągnięciem lub nie zakładanych korzyści.

W literaturze przedmiotu zaznacza się, że inwestycje gmin (określane mianem lokalnych lub samorządowych), jako rodzaj inwestycji publicznych nie mają charakteru dochodowego⁴⁶¹ bądź jako te, które nie generują zysków⁴⁶². Inwestycje publiczne mają najczęściej formę nakładów infrastrukturalnych o długim okresie użytkowania. Inwestycje publiczne mogą być traktowane jako wydatki kapitałowe, z których są finansowane projekty dotyczące zarówno infrastruktury fizycznej, jak i miękkiej

⁴⁵⁷ A. Michalak, *Finansowanie inwestycji...*, op. cit., s. 13-14.

⁴⁵⁸ J. Czempas, *Inwestycje gminne – zakres i pomiar*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 85.

⁴⁵⁹ J. Czempas, *Dochody własne a zmiany skłonności do inwestowania na przykładzie miast-powiatów grodzkich województwa śląskiego (2004-2009)*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2011, nr 74, *Inwestycje i nieruchomości: wybrane zagadnienia*, s. 46.

⁴⁶⁰ K. Jajuga, T. Jajuga, *Jak inwestować w papiery wartościowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 13-14.

⁴⁶¹ M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2005, nr 9, s. 16.

⁴⁶² A. Michalak, *Finansowanie inwestycji...*, op. cit., s. 14.

infrastruktury odnoszącej się do tworzenia oraz rozwoju kapitału ludzkiego, innowacji, a także badań i rozwoju⁴⁶³. Mogą one przybierać formę małych, jednorazowych, o ograniczonym zakresie projektów infrastrukturalnych, które mogą zostać wdrożone w ciągu roku, do bardziej złożonych projektów, których realizacja wymaga znacznie dłuższego czasu⁴⁶⁴. Takie podejście do inwestycji można określić mianem szerokiego. Podejście do inwestycji w zakresie wąskim oznaczałoby analizowanie wyłącznie inwestycji rzeczowych. Natomiast przez te rozumie się: wydatek poniesiony na powiększenie majątku trwałego, który przez wiele przyszłych lat będzie generował korzyści⁴⁶⁵ lub zakup, rozbudowę bądź modernizację majątku trwałego. W celu jednoznacznego rozróżnienia inwestycji rzeczowych od pozostałych, niektórzy autorzy, zajmujący się tą tematyką, proponują użycie w odniesieniu do tych pierwszych określenia przedsięwzięcie inwestycyjne⁴⁶⁶, które jest związane z podejściem czynnościowym. Może być ono wyjaśniane jako zespół zaplanowanych i powiązanych ze sobą czynności, których celem jest powstanie albo unowocześnienie zasobu majątku trwałego określonego pod względem: rzeczowym, finansowym, lokalizacyjnym i czasowym⁴⁶⁷ czy zespół czynności zaplanowanych i wzajemnie ze sobą powiązanych, zmierzających do osiągnięcia określonego celu w perspektywie długookresowej. Przedsięwzięcie inwestycyjne może być definiowane jako: „celowe wydatkowanie środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego, skierowane na powiększanie możliwości zwiększania jakości oraz zakresu dostarczanych dóbr i usług na rzecz społeczności lokalnej i regionalnej”⁴⁶⁸.

W literaturze można odnaleźć różnorodne klasyfikacje inwestycji⁴⁶⁹. Z punktu widzenia inwestycji realizowanych przez JST, w tym gminy, istotny jest równocześnie podział na inwestycje celu publicznego (inwestycje komunalne) oraz pozostałe

⁴⁶³ Por. C. Hulbert, C. Vammalle, *A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I – Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives*, „OECD Regional Development Working Papers”, 2014, no. 2, OECD Publishing, Paris, s. 5; D. Allain-Dupré, C. Hulbert, C. Vammalle, *Public Investment at Central and Sub-national Levels: An Adjustment Variable for OECD Countries in the Present Context of Austerity?*, OECD Workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Coordination and Capacity Challenges, OECD 2012, s. 5.

⁴⁶⁴ *The role of public investment in social and economic development, Public Investment: Vital for Growth and Renewal, but should it be a Countercyclical Instrument?*, J. Zhan (ed.), United Nations, New York – Geneva 2009, s. 5.

⁴⁶⁵ W. Pluta, T. Jajuga, *Inwestycje Capital Budgeting – budżetowanie kapitałowe*, Fundacja Rozwoju rachunkowości w Polsce, Warszawa 1995, s. 13.

⁴⁶⁶ Por. L. Martin, *Wybrane zagadnienia rzeczowych przedsięwzięć inwestycyjnych*, Leopoldinum, Wrocław 1994, s. 33; J. Czempas, *Skłonność jednostek samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 20-21; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 120-122.

⁴⁶⁷ K. Marcinek, *Finansowa ocena przedsięwzięć inwestycyjnych przedsiębiorstw*, Skrypty uczelniane, Katowice 2000, s. 28.

⁴⁶⁸ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2011, s. 163.

⁴⁶⁹ Szerzej: A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie, Konin 2008, s. 9-10.

inwestycje. Przez pojęcie inwestycji celu publicznego, które zostało sprecyzowane w *Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami*, w odniesieniu do gmin należy rozumieć przedsięwzięcia o znaczeniu lokalnym realizujące jeden z tzw. celów publicznych sformułowanych w ustawie, których katalog ma charakter zamknięty⁴⁷⁰. Wśród zadań gmin o charakterze inwestycyjnym, realizujących cele publiczne, można wymienić m.in.:

- budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych dróg publicznych, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących: zaopatrzeniu ludności w wodę, gromadzeniu, przesyłaniu, oczyszczaniu i odprowadzaniu ścieków oraz odzyskiwaniu i unieszkodliwianiu odpadów, w tym ich składowaniu;
- budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń w celu ochrony środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych, służących: zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a zarazem regulację i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością JST;
- opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym dokonywanie niezbędnych remontów i modernizacji;
- budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla: urzędów organów władzy, administracji, szkół publicznych, jak również publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych;
- zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
- ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, w tym związanych z zainwestowaniem w niezbędne urządzenia ochronne.

Inwestycje, dotyczące celu publicznego, mogą być realizowane przez gminy przy współfinansowaniu podmiotów i kapitału prywatnego, co stanowi ich dodatkową przewagę przy konstruowaniu struktury ich finansowania⁴⁷¹.

Inwestycje gmin mogą występować w trzech formach, a mianowicie⁴⁷²:

- **inwestycje rzeczowe** – które są związane z powiększaniem, modernizacją, rozbudową, unowocześnieniem lub odnową rzeczowych składników mienia gmin⁴⁷³;

⁴⁷⁰ *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami*, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.

⁴⁷¹ P. Galiński, *Możliwości finansowania inwestycji...*, op. cit., s. 4.

⁴⁷² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów...*, op. cit., s. 163.

⁴⁷³ Należy rozróżnić dwa pojęcia, tj.: majątku i mienia gminy. Mienie dotyczy własności i innych praw majątkowych gminy, natomiast majątek jest pojęciem szerszym obejmującym, obok majątkowych aktywów, także pasywa.

- **inwestycje finansowe** – dotyczące długoterminowego udziału gmin na rynku finansowym, niezwykle rzadko wykorzystywane przez gminy ze względu na charakter ich działalności;
- **inwestycje niematerialne** – obejmujące: działalność szkoleniową, rozwojową, badawczą i innowacyjną.

Rozważania prowadzone w książce, których przedmiotem jest działalność inwestycyjna, wyłącznie dotyczą pierwszej z wymienionych grup inwestycji. Gminy głównie są powołane do zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, a do tego niezbędne jest ich odpowiednie wyposażenie w elementy infrastruktury społecznej i gospodarczej. Stąd najczęściej podejmowanymi przez nie inwestycjami są inwestycje infrastrukturalne, do których przede wszystkim odnoszą się zaprezentowane niżej podziały inwestycji i cechy charakterystyczne. Określane są one mianem inwestycji komunalnych, przez które rozumie się nakłady gospodarcze i finansowane z: budżetu gminy, środków pomocowych UE oraz środków finansowych spółek komunalnych, mających na celu stworzenie nowych lub powiększenie już istniejących urzędów komunalnych na terenie danej gminy⁴⁷⁴.

Klasyfikując inwestycje infrastrukturalne o charakterze komunalnym, można wyróżnić⁴⁷⁵:

- **restytucyjne** – które są związane z odtwarzaniem zużytych środków trwałych;
- **modernizacyjne** – których celem jest poprawa parametrów techniczno-ekonomicznych poprzez przebudowę obiektów majątku trwałego; najczęściej na skutek wprowadzanych zmian, wynikających z postępu naukowo-technologicznego, często muszą być realizowane ze względu na konieczność dostosowania wykorzystywanych elementów infrastruktury do rosnących wymagań jakościowych;
- **rozwojowe** – obejmują budowę lub rozbudowę nowych elementów majątku służących zaspokajaniu rosnących potrzeb mieszkańców i podmiotów gospodarczych na coraz wyższym poziomie, świadczących o poziomie konkurencyjności danej jednostki względem innych;
- **innowacyjne** – odnoszące się do: modyfikacji lub istotnych zmian organizacyjnych, sposobu wykonywania zadań czy też obsługi mieszkańców.

Inny podział inwestycji gmin wskazuje na organ publiczny, w którego imieniu są realizowane inwestycje. Według tego kryterium, można wyodrębnić inwestycje własne i obce (zlecone bądź powierzone), których wykonanie dotyczy przepisów prawa albo zawartego porozumienia z określonymi podmiotami publicznymi⁴⁷⁶. Podział ten odpowiada rodzajom zadań wykonywanych przez analizowane jednostki.

⁴⁷⁴ *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, M. J. Nowak, T. Skotarczak (red.), CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2012, s. 126.

⁴⁷⁵ M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 324-325.

⁴⁷⁶ P. Galiński, *Możliwości finansowania inwestycji przez gminy w Polsce w latach 2010-2012*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2014, nr 65, s. 3.

Inwestycje gmin, podobnie jak innych JST, wyróżniają się odmiennymi cechami niż inwestycje prywatne⁴⁷⁷. Najczęściej odznaczają się one wysokim stopniem skomplikowania i, jak już zauważono, są dedykowane interesowi publicznemu. Skomplikowanie inwestycji wynika z faktu finansowania ich z funduszy publicznych, a ponadto, ze złożoności: technicznej, organizacyjnej i ekonomicznej.

Cechą charakterystyczną inwestycji gminnych jest ich służebny charakter, co wiąże się z tym, że zaspokajają one podstawowe potrzeby: ludności, jednostek gospodarczych oraz instytucji zlokalizowanych na terenie danej jednostki, jak również mają wpływać na aktywizację gospodarczą jednostki⁴⁷⁸. Biorąc pod uwagę, że w większości dotyczą one poprawy warunków życia mieszkańców, determinuje to konieczność uwzględnienia licznych uwarunkowań o charakterze społecznym podczas ich realizacji⁴⁷⁹. Mimo że służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców, charakteryzują się zasięgiem ograniczonym do terytorium danej jednostki, co świadczy o tym, że mają znaczenie lokalne.

Kolejną cechą charakterystyczną inwestycji gminnych jest ich deficytowość na etapie eksploatacji. Jak już stwierdzono, zdecydowana część inwestycji nie generuje żadnych przychodów (np.: drogi, ścieżki rowerowe, oświetlenie uliczne), natomiast inne przynoszą określone przychody, które jednak nie pokrywają kosztów ich utrzymania (np.: komunikacja miejska, dostawa wody, odprowadzanie ścieków). Gminy, podejmując inwestycje, najpierw muszą ponieść duże wydatki, nie mając do końca pewności związanej ze skutecznością swego działania. Gminy rywalizują między sobą o potencjalnych inwestorów, podejmując się tego typu inwestycji, ale pozyskanie inwestorów często łączy się nie tylko ze stworzeniem materialnych podstaw do funkcjonowania podmiotów, ale także z tworzeniem sprzyjającego klimatu inwestycyjnego (polityki podatkowej, obsługi inwestorów itp.).

Cechą inwestycji gminnych, ze względu na ich charakter, są również ich wysokie koszty jednostkowe oraz znaczący udział kosztów stałych w ogólnej strukturze wydatków. Charakteryzuje je: bryłowość i długi okres realizacji. Bryłowość jest pochodną technicznych i użytkowych cech infrastruktury. Oznacza to, że dla zachowania jej funkcjonalności jest niezbędne wykonanie w tym samym czasie całego przedsięwzięcia, co w wielu sytuacjach eliminuje projektowanie i realizację inwestycji etapami, tym samym ograniczając ich użyteczność. Bryłowość implikuje w ten sposób inną, wymienioną wyżej, specyficzną cechę, jaką jest wysoka kapitałochłonność⁴⁸⁰. Zazwyczaj inwestycje gminne są realizowane z wyższymi mocami przerobowymi czy produkcyjnymi od aktualnie wymaganych, co zwykle powoduje niepełne wykorzystanie potencjału inwestycji, zwłaszcza w początkowej fazie jej

⁴⁷⁷ M. Kowalczyk, *Inwestycje rzeczowe w jednostkach...*, op. cit., s.81-86.

⁴⁷⁸ M. Noga, *Państwo a inwestycje w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1994, s. 14.

⁴⁷⁹ Ł. Sołata, *Finansowe uwarunkowania realizacji inwestycji komunalnych*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, „Roczniki Naukowe”, t. XVII, z. 1, s. 212.

⁴⁸⁰ Ibidem, s. 213.

eksploatacji. Często skutkuje także generowaniem wysokich strat w znacznie szerszym zakresie w początkowym okresie eksploatacji. Niekorzystne relacje kosztów i przychodów mogą ulegać odwróceniu wraz z coraz większym wykorzystaniem mocy zrealizowanej inwestycji, np. wodociągowej czy kanalizacyjnej. Nie eliminuje to jednak tego, że rozbudowa elementów infrastruktury również w dłuższym okresie wymaga ponoszenia określonych kosztów eksploatacyjnych w związku z jej powstaniem.

Istotną cechą inwestycji gminnych jest również to, że mają one charakter ciągły. Jest to warunek, który zapewnia wysoki poziom konkurencyjności danej jednostki. Dzięki stałemu rozwojowi elementów infrastruktury wzrasta poziom atrakcyjność gminy dla potencjalnych inwestorów i nowych mieszkańców. Aby odbiorcy świadczeń infrastruktury byli w stanie uzyskiwać określone korzyści z jej użytkowania, powinien zostać spełniony następujący warunek – rozwój infrastruktury musi wyprzedzać w sposób trwały rozwój pozostałych dziedzin działalności na danym terenie. Korzyści te rosną w miarę wzrostu przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej i społecznej⁴⁸¹. Mimo to należy pamiętać, że pozytywne oddziaływanie inwestycji jest zdecydowanie oddalone w czasie i dodatkowo stosunkowo niepewne⁴⁸².

Do innych specyficznych cech inwestycji gminnych o charakterze infrastrukturalnym można zaliczyć⁴⁸³:

- relatywnie długi okres zamrożenia środków finansowych, który wynika z długiego okresu powstawania i eksploatacji elementów infrastruktury;
- obciążenie, przede wszystkim w warunkach inflacji, wysokim poziomem ryzyka – ze względu na horyzont czasowy, identyfikacja i szacowanie ryzyka przy przedsięwzięciach inwestycyjnych są niezmiernie trudne i nabierają szczególnego znaczenia z uwagi na potencjalne, negatywne skutki w okresach przyszłych⁴⁸⁴;
- niepowtarzalność technologii i niepodzielność inwestycji, które w następstwie wymagają zapewnienia minimalnej, technicznie uzasadnionej jej wielkości;
- współzależności elementów infrastruktury, która przybiera formę komplementarności lub subsydiarności, lub zamienności;
- związek z terenem, który przejawia się w oddziaływaniu elementów infrastruktury na środowisko, a zarazem ich wrażliwości na niekorzystne zjawiska atmosferyczne;
- nieodwracalność skutków decyzji inwestycyjnych.

⁴⁸¹ J. Sierak, *Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie w ujęciu rocznym i wieloletnim*, s. 98, www.lazarski.pl/pl/pobierz/229 (data dostępu: 25.10.2016).

⁴⁸² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004*, Warszawa 2005, s. 1.

⁴⁸³ A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji...*, op. cit., s. 11.

⁴⁸⁴ Szerzej: M. Dylewski, B. Filipiak, *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2013, vol. 7, s. 29.

Ponadto, należy zauważyć, że⁴⁸⁵:

- wzrost infrastrukturalnych wydatków inwestycyjnych gmin prowadzi w przyszłości do wzrostu wydatków bieżących na ich eksploatację, co często nie znajduje pokrycia w przychodach;
- rozwój infrastruktury nie tylko przyczynia się do poprawy warunków życia społeczności lokalnej, ale również sprzyja rozwojowi działalności gospodarczej, co generuje możliwości zwiększenia przyszłych dochodów własnych jednostki, lecz jest to wpływ pośredni i odległy w czasie;
- występują problemy z pomiarem korzyści z realizacji tych inwestycji⁴⁸⁶.

Charakter inwestycji gminnych (zwłaszcza w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej) sprawia, że badanie ich efektywności jest bardzo trudne, bowiem dziedziny, na które są one wydatkowane, nie mają prostych i precyzyjnych narzędzi pomiaru ich ekonomicznych i społecznych korzyści, a nakłady niezbędne do ich osiągnięcia często są niejednoznaczne i trudne do wydzielenia⁴⁸⁷. Problemem, z którym borykają się osoby dokonujące analizy efektywności tego typu inwestycji, jest także niedookreślony, wzorcowy poziom dostarczania dóbr publicznych, który mógłby być uznany za stuprocentowy i efektywny przy określonym z góry poziomie wydatków publicznych. Z reguły mieszkańcy są zainteresowani jak najwyższym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego, tzw. problem iluzji fiskalnej⁴⁸⁸.

Najprościej rzecz ujmując, efektywność jest relacją osiągniętych efektów do ponoszonych nakładów. W przypadku inwestycji gminnych problemem pozostaje, jak już zauważono, pomiar korzyści osiągniętych z działalności inwestycyjnej, szczególnie w wymiarze finansowym (wyrażonym w pieniądzu). Wśród korzyści tych inwestycji występują bowiem korzyści bezpośrednie i wymierne, jak również (a właściwie – głównie) korzyści pośrednie i niewymierne. Można je nazwać „korzyściami niematerialnymi”, gdyż nie istnieje ich prosty pomiar finansowo-rzeczowy. Wśród tych korzyści można wskazać np.: poprawę stanu zdrowia, warunków mieszkaniowych ludności; lepszą dostępność miejsc pracy; lepszą dostępność i wyższą jakość usług z zakresu: oświaty, opieki społecznej, ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków; poprawę stanu i jakości środowiska naturalnego na terenie jednostki samorządowej czy też zwiększenie dostępności komunikacyjnej terenu⁴⁸⁹.

⁴⁸⁵ *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004*, s. 2, https://rio.gov.pl/html/analizy/inw_komunalne/dzialalnosc_inw.pdf (data dostępu: 15.02.2018).

⁴⁸⁶ A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji...*, op. cit., s. 11.

⁴⁸⁷ Badania efektywności inwestycji samorządowych są przedmiotem wielu opracowań. Różni autorzy w odmienny sposób podchodzą do jej pomiaru. Warto zwrócić tu uwagę na opracowania: B. Filipiak, M. Dylewskiego, M. Gorzałczyński-Koczkodaj, T. Strąka, T. Lubińskiej, W. Skoczyłasa, E. Nowaka, G. Kozun-Cieślak, B. Ludwiczaka czy też Ministerstwa Finansów lub Banku Gospodarstwa Krajowego.

⁴⁸⁸ D. Wyszowska, *Efektywność wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 687, s. 311.

⁴⁸⁹ A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie, Konin 2008, s. 11.

Wobec zasygnalizowanych kwestii, często nie ma możliwości jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy gminy dokonują wyboru inwestycji do realizacji charakteryzujących się najwyższym poziomem efektywności⁴⁹⁰. Mogą być to zarówno inwestycje, o których realizację postulują mieszkańcy, jak i takie, których wymiernych lub niewymiernych efektów oczekuje sama władza samorządowa. Jednak gminy nie są w stanie podejmować wszystkich koniecznych bądź przydatnych inwestycji, ze względu na ograniczoność środków finansowych, którymi dysponują. Muszą dokonywać hierarchizacji tych inwestycji i przygotowywać długofalowe plany inwestycyjne.

Mówiąc o specyfice inwestycji gminnych, nie można nie wspomnieć także o źródłach ich finansowania. Co prawda, jak już zauważono, gminy mogą finansować wydatki inwestycyjne z przychodów zwrotnych, ale ostatecznie źródłem ich finansowania jest nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżka operacyjna). Sprawia to, że małe, słabsze finansowo jednostki mają problemy z realizacją inwestycji, natomiast bogatsze, uczestnicząc w systemie redystrybucji dochodów na rzecz biedniejszych jednostek, również są ograniczane w podejmowaniu działalności inwestycyjnej. Często prowadzi to do zaniechania działań mających na celu zwiększanie dochodów, m.in. w związku z realizacją inwestycji wymagających oddania ich części w systemie redystrybucji dochodów.

Finansowanie inwestycji jest procesem złożonym i skomplikowanym, co wiąże się z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi i terytorialnymi, a zarazem ze specyfiką prowadzonej gospodarki i polityki finansowej. Możliwości inwestycyjne gmin podlegają ograniczeniom finansowym, które wynikają ze⁴⁹¹:

- szczupłości środków finansowych w porównaniu z realizowanymi, obligatoryjnymi zadaniami oraz potrzebami zgłaszanymi przez społeczność lokalną (braku zachowania zasady adekwatności środków do osiągniętych dochodów);
- ustawowego obowiązku przestrzegania reguł fiskalnych w odniesieniu do wydatków i maksymalnego poziomu zadłużenia⁴⁹²;
- konieczności wyznaczania kolejności realizacji poszczególnych inwestycji wobec braku możliwości prowadzenia wielu inwestycji w jednym czasie (problem zapewnienia płynności, możliwości jednoczesnego finansowania wielu inwestycji);
- ograniczonej dostępności instrumentów finansowych;
- nieznacznego zainteresowania udziałem w realizacji określonych rodzajów inwestycji samorządowych wśród partnerów prywatnych, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji niekomercyjnych (nieprzynoszących zysku);
- nieznacznego zainteresowania użytkowników wieczystych wdrażaniem i finansowaniem inwestycji (z powodu niezaliczania udziału w poczet opłat).

⁴⁹⁰ D. Wyszowska, *Efektywność wykorzystania funduszy...*, op. cit., s. 309-318.

⁴⁹¹ B. Z. Filipiak, M. Dylewski, *Działalność inwestycyjna jednostek...*, op. cit., s. 869.

⁴⁹² Szerzej: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

Szczególne miejsce wśród analizowanych inwestycji zajmują te o charakterze rozwojowym. Ich podejmowanie jest możliwe jedynie w sytuacji wygospodarowania na ten cel środków finansowych, po zrealizowaniu zadań bieżących i tej części inwestycji, które są niezbędne do wykonywania tych zadań – inwestycji restytucyjnych. Inwestowanie nie może być traktowane jako zaangażowanie środków w dowolne, nieprzemysłane przedsięwzięcie. Musi być ono działaniem celowym, zmierzającym do racjonalnego angażowania środków, ze względu na ograniczoność środków w stosunku do potrzeb inwestycyjnych⁴⁹³. Realny poziom inwestycji, jako wyraz skłonności gmin do inwestowania, jest silnie skorelowany z ich dochodami, a szczególnie własnymi⁴⁹⁴. Przez skłonność do inwestowania rozumie się zjawisko polegające na zamierzonym odkładaniu przez ich organy stanowiące i wykonawcze bieżącej konsumpcji w celu powiększenia zasobów⁴⁹⁵. Innymi słowy, to nachylenie postawy w kierunku możliwości inwestycyjnych, zwiększające prawdopodobieństwo ich realizacji. Większa skłonność do inwestowania nasila poziom inwestycji w danych okolicznościach o charakterze obiektywnym⁴⁹⁶. Możliwości inwestycyjne JST (projektowanie i realizacja polityki inwestycyjnej) w głównej mierze są uzależnione od poziomu ich potencjału inwestycyjnego, będącego konsekwencją wymienionych wyżej okoliczności oraz innych opisanych w dalszej części książki. Jednak potencjał inwestycyjny nie musi być w pełni wykorzystywany do realizacji inwestycji, o tym decyduje skłonność danej jednostki do inwestowania.

Inwestycje gminne cechuje duży zakres pozytywnych efektów, istotnych zarówno dla społeczności lokalnej, jak i całej gospodarki lokalnej, w tym funkcjonujących na ich terenie przedsiębiorców (pozytywnych efektów użytkowych). Zwykle można wyróżnić dwa rodzaje efektów towarzyszących tym inwestycjom. Efekt popytowy na etapie tworzenia infrastruktury, jak również efekt podażyowy, który pojawia się w dłuższym czasie i może być utożsamiony z korzyściami płynącymi z poprawy konkurencyjności gminy⁴⁹⁷. Podejmowana przez władzę lokalną działalność inwestycyjna kreuje przyszły rozwój społeczno-gospodarczy lokalnych wspólnot samorządowych. Polityka rozwoju lokalnego najczęściej jest zorientowana podażyowo i nastawiona m.in. na poprawę warunków inwestowania poprzez rozbudowę infrastruktury⁴⁹⁸. Z punktu widzenia neoklasycznej funkcji produkcji, inwestycje w infrastrukturę mogą być uznawane za działania zmierzające do podnoszenia poziomu zaawansowania

⁴⁹³ Por. J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu...*, op. cit., s. 118.

⁴⁹⁴ J. Czempas, *Zmiany intensywności inwestowania w gminach byłego województwa katowickiego w latach 1992-1998*, „Finanse Komunalne”, 1999, nr 6, s. 37.

⁴⁹⁵ J. Czempas, *Skłonność jednostek samorządu...*, op. cit., s. 59.

⁴⁹⁶ M. Doszyń, *Ekonometryczna analiza wpływu skłonności do konsumpcji, oszczędzania, inwestowania oraz tezauryzacji na procesy gospodarcze z wykorzystaniem modeli dla danych panelowych*, [w:] *Metody ilościowe w analizach regionalnych i finansowych*, „Rozprawy i Studia”, t. (DCCCLVII) 783, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 33.

⁴⁹⁷ Por. J. Gren, *Reaching the Peripheral Regional Growth Centres*, „European Journal of Spatial Development”, 2003, no. 3.

⁴⁹⁸ Por. P. McCann, *Urban and Regional Economics*, Oxford University Press, Nowy Jork 2001, s. 258-259.

technologicznego i traktowane jako przyczyniające się do wzrostu gospodarczego. Podejmowanie inwestycji publicznych zazwyczaj przynosi korzyści (m.in. zwiększanie dobrobytu), choć w różnym zakresie, w zależności od: ich rodzaju, trafności wyboru, skali i komplementarności z inwestycjami prywatnymi⁴⁹⁹.

Badania empiryczne prowadzone w różnych krajach także potwierdzają pozytywny wpływ inwestycji publicznych na wzrost i rozwój gospodarczy na różnych poziomach zarządzania⁵⁰⁰. Często jest podawany przykład zwiększania wydatków na rozbudowę infrastruktury jako czynnika służącego wzrostowi PKB⁵⁰¹.

Wśród obszarów występowania efektów zewnętrznych inwestycji JST można wymienić: przestrzenne o zróżnicowanym zasięgu, ekonomiczne bezpośrednie i pośrednie, zewnętrzne, ekologiczne, lokalne ilościowe, funkcjonalne i jakościowe⁵⁰². Wyróżnione efekty wskazują na to, jak wiele funkcji w rozwoju społeczno-gospodarczym spełniają inwestycje infrastrukturalne. Wśród najistotniejszych zadań realizowanych przez inwestycje samorządowe, zwłaszcza na poziomie gmin, można wyszczególnić⁵⁰³:

- poprawę dostępności do lokalnych usług publicznych;
- podniesienie standardu i jakości życia mieszkańców;
- oddziaływanie na zewnątrz gminy (np. poprawa dostępności komunikacyjnej dzięki rozbudowie infrastruktury drogowej);
- aktywizację gospodarczą jednostki poprzez wspieranie rozwoju przedsiębiorczości;
- oddziaływanie na strukturę gospodarczą jednostki;

⁴⁹⁹ Por. D. A. Aschauer, *Does Public Capital Crowd out Private Capital?*, „Journal of Monetary Economics”, 1989, vol. 24, no. 2, s. 171-188; K. Arrow, *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*, [in:] *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, National Bureau Committee for Economic Research, Committee on Economic Growth of the Social Science Research Council, Princeton University Press, 1962, s. 609-626; P. Romer, *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „The Journal of Political Economy”, 1986, vol. 94, no. 5, s. 1002-1037.

⁵⁰⁰ Por. J. Zaleski i in., *Ocena wpływu wysokości i rodzaju wydatków inwestycyjnych na stopień rozwoju miasta stołecznego Warszawy w okresie 2004-2014. Raport końcowy*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2016/12/Analiza_makro_Warszawa_2004_2014.pdf (data dostępu: 20.05.2018); B. Courmède, A. Goujard, A. Pina, *How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?: A Proposed Methodology for Instrument Choice with an Illustrative Application to OECD Countries*, „OECD Economics Department Working Papers”, no. 1088, OECD Publishing, Paris 2013; A. Johansson, *Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence*, „OECD Economics Department Working Papers”, no. 1346, OECD Publishing, Paris, 2016.

⁵⁰¹ J. Fournier, *The Positive Effect of Public Investment on Potential Growth*, „OECD Economics Department Working Papers”, no. 1347, OECD Publishing, Paris 2016, s. 6-7.

⁵⁰² K. Jarośniński, *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2003, s. 125.

⁵⁰³ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, op. cit., s. 38-39; J. Czempas, *Inwestycje gminne – znaczenie i pomiar*, [w:] *I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 86; J. Czempas, *Dochody własne a zmiany skłonności do inwestowania...*, op. cit., s. 46-47.

- poprawę na lokalnym rynku pracy, przejawiającą się ograniczeniem poziomu bezrobocia;
- poprawę sytuacji ekologicznej gminy;
- zwiększenie bazy dochodowej jednostki.

Wśród czynników, które skłaniają gminy do podejmowania inwestycji, należy także wymienić⁵⁰⁴:

- presję mieszkańców, którzy żądają dostępu do możliwie najlepszych usług komunalnych i społecznych;
- naciski ze strony podmiotów gospodarczych, które oczekują tworzenia jak najkorzystniejszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

W literaturze wśród korzyści, wynikających z realizacji inwestycji przez gminy, można również wskazać:

- wzrost atrakcyjności gminy;
- wzrost dochodów uzyskiwanych z różnych źródeł podatkowych – odnoszących się do: nieruchomości, dochodów z tytułu pracy i działalności gospodarczej;
- poprawę użyteczności obszarów objętych rozbudową infrastruktury;
- utworzenie powiązań przestrzennych prowadzących do przekształceń społecznych i gospodarczych na szerszą skalę⁵⁰⁵.

Można więc stwierdzić, że inwestycje gminy stanowią strategiczną sferę jej aktywności, co wiąże się zarówno ze wspomagającą rolą inwestycji w procesie realizacji zadań bieżących, jak i ich wpływem na procesy wzrostu oraz rozwoju lokalnego. Przyjmuje się, że inwestycje, służące budowie i rozbudowie lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, powinny być kluczowym czynnikiem wzrostu wartości aktywów gminy, natomiast to sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu, kreuje atrakcyjność jednostki wobec innych. Inwestycje tworzą materialne podstawy wzrostu konkurencyjności gminy, a także wzrostu ilości oraz poprawy jakości świadczenia usług komunalnych i społecznych. Zaniedbania inwestycyjne są istotną barierą rozwojową, z czym można wiązać mniejszy potencjał dochodowy tych jednostek w przyszłości, głównie z powodu niższych wpływów podatkowych⁵⁰⁶. Niedobory infrastrukturalne stanowią bowiem przeszkodę przede wszystkim w lokowaniu się podmiotów gospodarczych na danym obszarze, ale równocześnie zniechęcają potencjalnych mieszkańców do osiedlania się.

⁵⁰⁴ Por. B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 20; A. Drwillo, J. Gliniecka, *Finanse gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 142.

⁵⁰⁵ Por. W. Jabłoński, *Procesy inwestycyjne i ocena ich ekonomicznej efektywności, zarządzanie projektami zmian w firmie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2002, s. 15-19; J. Czempas, *Dochody własne a zmiany skłonności do inwestowania...*, op. cit., s. 48-49.

⁵⁰⁶ J. Sierak, R. Górniak, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 25.

W przekonaniu M. Kuleszy, inwestycje realizowane przez gminy przynoszą: „korzyść dla interesu publicznego”⁵⁰⁷. Korzyści te mają charakter wymierny i są przedmiotem oceny organu stanowiącego gminy, jak również społeczności lokalnej. Dlatego organy wykonawcze gmin powinny wykorzystywać zarówno mechanizmy funkcjonowania różnych komórek organizacyjnych urzędu gminy (jako aparatu pomocniczego organu wykonawczego), jak i lokalną wspólnotę, aby kreować działalność inwestycyjną jednostki w celu zaspokojenia potrzeb społeczno-gospodarczych danej społeczności na jak najwyższym poziomie.

Trwały wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji⁵⁰⁸. W związku z tym, szanse rozwoju gospodarczego można oceniać m.in. na podstawie zakresu i rodzaju inwestycji prowadzonych przez wszystkich inwestorów, a nie tylko przez gminę⁵⁰⁹. Zainteresowaniem władz samorządowych (opracowujących programy i strategie, w tym strategie i programy inwestycyjne) powinny więc cieszyć się nie tylko inwestycje finansowane bezpośrednio, lecz zarazem inwestycje dokonywane przez inne podmioty. Tak w teorii, jak i w praktyce wielkość nakładów inwestycyjnych oraz osiąganych dzięki nim efektów rzeczowych jest zaliczana do podstawowych mierników rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Inwestycje dotyczą powiększania zasobów materialnych (rzeczowych) przede wszystkim budynków, urzędów oraz sieci infrastruktury technicznej i społecznej. Warunkują one poprawę ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych, a w dłuższym okresie mogą służyć rozbudowie potencjału dochodowego gminy.

Niedorozwój infrastruktury stanowi poważną barierę rozwojową. Planując inwestycje, należy uwzględnić w równej mierze bezpośrednie koszty ich realizacji, jak i przyszłe koszty eksploatacyjne. Skuteczne i efektywne inwestowanie wymaga umiejętnego przygotowania projektów. Nietrafione inwestycje często stają się przyczyną problemów finansowych gmin. Korzyści płynące z posiadania coraz nowocześniejszej infrastruktury powinny przewyższać towarzyszące temu niekorzyści⁵¹⁰.

3.2. Działalność inwestycyjna gmin oraz jej uwarunkowania

Warunkiem zapewnienia możliwości realizacji większości zadań przez gminy jest posiadanie lub dysponowanie majątkiem trwałym oraz stała jego modernizacja, odnowa, ale także tworzenie jego elementów od podstaw (budowy). Podejmowanie przez gminy działalności inwestycyjnej jest oznaką rozwoju, podążania za potrzebami zgłaszanymi przez społeczności lokalne, lecz zarazem kreowania nowych potrzeb

⁵⁰⁷ M. Kulesza, *Burmistrz musi mieć prawo do ryzyka*, „Gazeta Bankowa”, 2008, nr 82, s. 20.

⁵⁰⁸ Por. K. Piotrowska-Marczak, *Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 682, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2011, nr 76, s. 193.

⁵⁰⁹ Por. *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 126.

⁵¹⁰ J. Sierak, *Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie w ujęciu rocznym i wieloletnim*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2014, nr 4 (47), s. 93-125.

mieszkańców jednostki. Wymagają one ponoszenia znacznych nakładów finansowych w długim okresie, w wyniku czego powstają nowe substancje bądź następują poprawa dotychczasowego ich stanu⁵¹¹.

Ze względu na charakter inwestycji gminnych, podejmowanie działalności inwestycyjnej musi być poprzedzone kompleksową analizą stanu i potrzeb inwestycyjnych danej jednostki. Władza lokalna powinna sprecyzować zakres oraz kierunki podejmowanej działalności inwestycyjnej wraz z określeniem źródeł finansowania i horyzontu czasowego podejmowanych inwestycji, jak również jej przewidywanych efektów. Tylko realizacja przemyślanej i dobrze zaplanowanej polityki inwestycyjnej może przynieść oczekiwane efekty. Jej wypracowanie wymaga przeprowadzenia specyficznej analizy, uwzględniającej nie tylko kryterium ekonomiczne, ale równocześnie społeczne. Charakter znacznej części inwestycji gminnych sprawia, że dokonanie analizy przez pryzmat kryterium ekonomicznego może prowadzić do wniosku o ich zaniechaniu. Jednak mogą być one istotne z punktu widzenia społeczności lokalnej i dopiero analiza kosztów i korzyści społecznych może uzasadniać ich realizację, z uwagi na wieloaspektowe korzyści społeczne⁵¹².

Działalność inwestycyjna jako aktywność celowa organów JST, konkretnie zmierzająca do realizacji przyjętej strategii, jest działalnością długofalową i bardzo często przybiera postać polityki inwestycyjnej. Gminna polityka inwestycyjna jest rodzajem polityki wydatkowej i wiąże się z polityką dochodową poprzez ustalenie możliwości wykorzystania źródeł dochodu na realizację projektów inwestycyjnych. Zdaniem M. Jastrzębskiej: „Polega na świadomym i celowym wyborze prowadzonych przedsięwzięć, źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych oraz podmiotów realizujących te inwestycje”⁵¹³. Jak już zauważono, realizacja inwestycji przez władzę lokalną, obok ekonomicznych korzyści dla członków społeczności, pociąga za sobą nie tylko konieczność wygoszpodarowania środków na ich zrealizowanie, ale także na bieżące utrzymanie ich w okresie eksploatacji. Inwestycje te najczęściej nie przynoszą bezpośredniego dochodu, co powinno skłaniać władzę gminy do, wspominanego już, rozsądnego i przemyślanego podejmowania decyzji w zakresie doboru inwestycji do realizacji⁵¹⁴. Ma temu sprzyjać właściwie prowadzona polityka inwestycyjna JST, którą można zdefiniować jako wszelką aktywność władz samorządowych, mającą na celu identyfikację potrzeb gminy pod względem infrastruktury społecznej i technicznej, jak również zmierzającą do zaspokajania potrzeb

⁵¹¹ D. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 130.

⁵¹² Por. M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, W. Husejko, *Rola i znaczenie analizy w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych przez organy samorządowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 620, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2010, nr 61, „Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie”, s. 119-120.

⁵¹³ M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2005, nr 9, s. 16.

⁵¹⁴ Według wielu autorów, inwestycje gmin, jako rodzaj inwestycji publicznych, mają charakter niedochodowy bądź nie generują zysków. Por. M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna jednostek...*, op. cit., s. 16; A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii...*, op. cit., s. 13-14.

społeczności lokalnej w krótszym i dłuższym okresie. Potrzeby te mogą być zaspokajane w pełnym lub ograniczonym stopniu, co zależy od warunków: finansowych, rzeczowych, wykonawczych i projektowych inwestycji⁵¹⁵.

Inwestowanie to jedna z podstawowych działalności w dziedzinie ekonomii. Termin ten jest pojęciem niejednoznacznym, stąd w literaturze można odnaleźć wiele jego definicji. K. Dziworska traktuje inwestowanie jako wydatkowanie kapitału przez inwestora, którego celem jest powiększenie jego korzyści materialnych i niematerialnych⁵¹⁶. Jednocześnie przez inwestowanie można rozumieć finansowe zaangażowanie w określone przedsięwzięcie w oczekiwaniu na uzyskanie pewnych, z góry określonych, korzyści⁵¹⁷. Prosta definicję inwestowania sformułowali T. Jajuga i T. Słoński, stwierdzając, że jest to działalność nastawiona na pomnażanie kapitału⁵¹⁸. Inwestowanie może być zarazem ujmowane jako wydatkowanie określonych strumieni środków, rozpoczynających się wydatkami z nadzieją uzyskania wpływów przewyższających te wydatki w przyszłości.

Proces inwestowania może oznaczać chęć ulokowania kapitału, najczęściej w formie środków pieniężnych, w celu ich odzyskania w przyszłości z nadwyżką⁵¹⁹. Można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje inwestowania, a mianowicie⁵²⁰:

- **finansowe** – związane z: nabywaniem udziałów w innych podmiotach, długoterminowych papierów wartościowych czy też udzielaniem długoterminowych pożyczek;
- **niematerialne i prawne** – obejmujące: zakup praw majątkowych, licencji, patentów;
- **materialne (rzeczowe)** – ukierunkowane na powiększenie majątku jednostki (podmiotu), np.: zakup gruntu, budynków, sieci, urządzeń, środków transportu, wyposażenia, a także działania dotyczące rozbudowy lub modernizacji budynków i budowli.

Inwestowanie w odniesieniu do gmin nie w pełni odpowiada przytoczonym wyżej definicjom. Gminy jako podmioty publiczne, realizując inwestycje, kierują się bowiem innymi przesłankami, co wymaga dostosowania analizowanego pojęcia do specyfiki działalności JST. W przypadku gmin (bądź podmiotów im podległych – przedsiębiorstw/spółek komunalnych) zasadniczymi celami inwestycji zwykle są: poprawa infrastruktury danego terenu, ochrona środowiska, aktywizacja lokalnej

⁵¹⁵ J. Hermaszewski, *Istota inwestycji lokalnych i ich rola w rozwoju gminy*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, M. Adamowicz (red.), Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006.

⁵¹⁶ K. Dziworska, *Podstawy zarządzania inwestycjami gmin*, „Finanse Komunalne”, 1995, nr 6, s. 14.

⁵¹⁷ S. Dolata, *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 125.

⁵¹⁸ T. Jajuga, T. Słoński, *Finanse spółek. Długoterminowe decyzje inwestycyjne i finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 85.

⁵¹⁹ H. Walica, *Inwestycje przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1994, s. 7.

⁵²⁰ J. Sierak, *Inwestycje jednostek samorządu...*, op. cit., s. 93.

gospodarki sprzyjającej obniżaniu bezrobocia bądź pomoc socjalna. Zazwyczaj działalność inwestycyjna wychodzi naprzeciw lokalnej społeczności, która oczekuje nie tylko dostarczenia usług określonych przepisami prawa, ale również tego, aby usługi te zaspokajały zgłoszone potrzeby, a zarazem były na określonym poziomie jakościowym.

Działalność inwestycyjna gmin przede wszystkim obejmuje: podstawowe urządzenia, obiekty i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa na poziomie lokalnym. Przez działalność inwestycyjną gmin można rozumieć⁵²¹:

- „ogół czynności związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć rozwojowych, polegających głównie na tworzeniu nowych oraz odtwarzaniu i unowocześnieniu już eksploatowanych środków trwałych, a także na różnych operacjach finansowych w bankach lub na rynku finansowym dotyczących dłuższego horyzontu czasowego (np. lokaty długoterminowe);
- całokształt nakładów finansowych związanych z tworzeniem nowych, odtwarzaniem i unowocześnieniem obiektów związanych ze świadczeniem dóbr i usług na rzecz społeczeństwa;
- źródło przyrostu mienia komunalnego w postaci nowych lub zmodernizowanych maszyn i urządzeń, środków transportu, obiektów budowlanych itp.”.

Działalność inwestycyjna gmin zasadniczo różni się od działalności inwestycyjnej innych podmiotów, zwłaszcza komercyjnych, zarówno w zakresie wspomnianego już celu, jak i źródeł finansowania, sposobu pomiaru ich efektywności i problemów z tym związanych. Jak zauważono wcześniej, inwestycje podejmowane przez JST nie są co do zasady nastawione na generowanie bezpośrednich korzyści finansowych, a na osiągnięcie pożądaných korzyści społecznych i użytkowych. Stąd też na wybór inwestycji do realizacji często wpływa stopień wykonywania zadań publicznych przez daną jednostkę, a nie jej rentowność czy efektywność zainwestowanych środków⁵²².

Prowadzona przez gminy działalność inwestycyjna nie może mieć charakteru pojedynczych (dorywczych) działań, uzależnionych np. jedynie od posiadania wolnych środków finansowych. Przede wszystkim wiąże się to z tym, że inwestycje podejmowane przez gminy powinny przyczyniać się do realizacji opracowanych strategii rozwojowych. Wysoka kapitałochłonność oraz ograniczoność środków budżetowych, które mogą być przeznaczone na inwestycje, także sprawia, że polityka inwestycyjna powinna mieć charakter systemowy. Konieczność realizacji inwestycji restytucyjnych przemawia za planową, przemyślaną działalnością inwestycyjną gmin, podobnie jak potrzeba wyposażania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową

⁵²¹ T. Ross, K. Westerfield, T. Jordan, *Finanse przedsiębiorstw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 45-46; B. Filipiak, M. Dylewski, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2013*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 73, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015; s. 869. M. Dylewski, B. Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2004, s. 164.

⁵²² W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, op. cit.6, s. 35.

albo działalność produkcyjno-usługowo-handlowa związana z rozwojem jednostki. Najistotniejsze właściwości, które stanowią o specyfice działalności inwestycyjnej gmin, zaprezentowano w tabeli 3.1.

Tabela 3.1. Specyfika działalności inwestycyjnej gmin

Cechy	Istota działań gmin	Specyfika działań gmin
Cel inwestycji	– poprawa warunków życia społeczności lokalnej – sprzyjanie rozwojowi działalności gospodarczej	– o wyborze konkretnych projektów do realizacji w szerszym zakresie decydują: stopień wykonywania zadań publicznych niż rentowność, okres zwrotu z inwestycji czy też możliwości samofinansowania się inwestycji w przyszłości – analiza celowości nie jest prowadzona na podstawie analizy finansowej, ale głównie na podstawie aspektu społecznego, ogólnorozwojowego – inwestycje mają podnosić konkurencyjność i atrakcyjność, prowadząc w dłuższym okresie do rozwoju społeczno-gospodarczego
Charakter inwestycji	– konieczność dokonywania inwestycji odtworzeniowych – potrzeba dostarczania usług publicznych do nowych obszarów	– ciągle obciążenie budżetu kosztami bieżącymi utrzymania, rozbudowy i odtworzenia – wysoka kapitałochłonność
Wpływ inwestycji na gospodarkę finansową	– realizacja inwestycji w dziedzinach zmniejszających koszty funkcjonowania podmiotów (np. tworzenie terenów inwestycyjnych)	– relatywnie długi okres zamrożenia środków publicznych – wzrost części wydatków inwestycyjnych skutkuje dodatkowym wzrostem wydatków bieżących

Źródło: M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Szaja, *Finansowanie prorozwojowych inwestycji samorządowych na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2013, Sectio H, vol. XLVII, 3, s. 199.

Ponadto, cechami charakterystycznymi działalności inwestycyjnej prowadzonej przez gminy są⁵²³:

- problem osiągnięcia efektywności i zwrotu z poniesionych nakładów (prymat użyteczności społecznej nad osiągnięciem zwrotu z kapitału);
- długowieczność elementów powstałych w jej wyniku;
- techniczna niepodzielność obiektów i immobilność,
- skomplikowane i często niepowtarzalne technologie jej realizacji mają bezpośredni wpływ na okres ich realizacji i niepodzielność danej inwestycji;

⁵²³ B. Z. Filipiak, M. Dylewski, *Działalność inwestycyjna jednostek...*, op. cit., s. 869. Por. W. Mistrerek, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, op. cit., s. 35-37.

- wzajemne powiązanie elementów inwestycji przybiera cechy komplementarności lub substytucyjności⁵²⁴;
- ryzyko inwestycyjne i finansowe;
- nieodwracalność i nierelokowalność ponoszonych na nią nakładów⁵²⁵;
- użyteczność społeczno-gospodarcza, co oznacza, że umożliwia podjęcie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów.

Gminy, podobnie jak pozostałe JST, mogą w miarę swobodnie prowadzić działalność inwestycyjną. Jednak nie oznacza to, że mogą podejmować inwestycje w każdym zakresie i w dowolny sposób. Procesy inwestycyjne obejmują zarówno sprawy techniczne, ekonomiczne, jak i społeczne. Inwestycje powstają w konkretnym otoczeniu, wśród mieszkających w sąsiedztwie ludzi, w określonym środowisku przyrodniczym⁵²⁶. Gminy prowadzą zatem działalność inwestycyjną w określonych warunkach zdeterminowanych przez czynniki: prawne, ekonomiczne (finansowe), środowiskowe czy też polityczne. Ważną determinantą działalności inwestycyjnej w gminie jest również jakość kapitału ludzkiego zaangażowanego w tę działalność.

Pierwsza grupa uwarunkowań (prawne) przede wszystkim odnosi się do:

- wyznaczenia, a w niektórych przypadkach wręcz uszczegółowienia zadań gminy w stosunku do: budowy, rozbudowy, modernizacji elementów infrastruktury technicznej w drodze konkretnych ustaw⁵²⁷; jako przykład przepisów prawnych, wyznaczających kierunki działalności inwestycyjnej gmin, można podać ustawy dotyczące: gospodarki wodno-ściekowej, utrzymania porządku i czystości, gospodarki odpadami czy dróg gminnych;
- wskazania ustawowego zadań gmin, podczas których są wykorzystywane elementy infrastruktury społecznej, co wymusza na podstawowych JST podejmowanie działalności w tym zakresie, np. inwestycje związane z: edukacją, ochroną zdrowia, kulturą;
- konieczności podporządkowania się obowiązującym przepisom prawnym w zakresie procedury przygotowawczej i uzyskania odpowiednich decyzji administracyjnych, co w wielu przypadkach powoduje istotne wydłużenie okresu od momentu zaplanowania do uzyskania możliwości realizacji inwestycji;
- kreowania warunków środowiskowych realizacji inwestycji gminnych, podobnie jak wszystkich innych inwestycji, w tym sektora prywatnego; wiąże się to z koniecznością przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, jeśli wymagają tego przepisy, i uzyskania stosownych decyzji, co również zdecydowanie wydłuża okres przygotowawczy inwestycji;

⁵²⁴ Por. B. Burzyńska, *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 222.

⁵²⁵ Ibidem, s. 222, 232.

⁵²⁶ *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 126.

⁵²⁷ Por. A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji...*, op. cit., s. 12-15.

- wymogu zachowania ładu przestrzennego i zasad zagospodarowania przestrzennego podczas planowania i realizacji działalności inwestycyjnej;
- sposobu decydowania i wyboru inwestycji do realizacji przez gminę;
- określenia możliwych form i trybu realizacji inwestycji, w tym dokonywania wyboru wykonawców prac; jako przykład można tu wymienić przepisy dotyczące wykorzystania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego bądź koncesji na roboty budowlane oraz prawa zamówień publicznych;
- możliwości wykorzystania zewnętrznych zwrotnych i bezzwrotnych środków finansowych na finansowanie działalności inwestycyjnej;
- potrzeby zachowania ochrony prawa własności nieruchomości, na których są realizowane inwestycje; ma to szczególnie ważne znaczenie w przypadku inwestycji infrastrukturalnych o charakterze liniowym, np.: sieci wodociągowych, dróg; projektowanie tego typu inwestycji powinno w jak najszerszym zakresie uwzględniać prawo własności prywatnych właścicieli, co często prowadzi do wydłużania procesu inwestycyjnego lub podwyższenia kosztów inwestycji.

Kolejną grupę czynników stanowią te o charakterze ekonomicznym. Przede wszystkim są one związane z możliwością zapewnienia finansowania działalności inwestycyjnej, tak ze środków własnych, jak i bezzwrotnych i zwrotnych źródeł zewnętrznych. Proces finansowania inwestycji jest bowiem bardzo złożony, co wynika z uwarunkowań społeczno-gospodarczych i terytorialnych oraz ze specyfiki prowadzonej gospodarki i polityki finansowej gmin⁵²⁸. Kluczowe jest umiejętne określenie pożądanego wpływu działalności inwestycyjnej na poziom zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej, jak również relacji między kosztami a wynikającymi z niej korzyściami.

Finansowanie inwestycji gminnych jest uzależnione od wielu czynników w części pozostających w sferze oddziaływania gmin, natomiast w części poza ich kontrolą. Do uwarunkowań wewnętrznych można zaliczyć sytuację finansową jednostki i, będącą jej pochodną, zdolność do ponoszenia zwiększonych wydatków z pozyskanych dochodów budżetowych. Jeżeli brakuje środków na pokrycie wydatków inwestycyjnych ze środków własnych, gminy są zmuszone do korzystania ze źródeł zewnętrznych⁵²⁹. Podejmowanie działalności inwestycyjnej gmin podlega ograniczeniom finansowym, które są następstwem⁵³⁰:

- niedostatku zasobów, zwłaszcza finansowych w stosunku do realizowanych zadań i potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców wspólnoty lokalnej;
- konieczności zachowania reguł fiskalnych odnoszących się do wydatków i poziomu zadłużenia jednostki⁵³¹;

⁵²⁸ B. Z. Filipiak, M. Dylewski, *Działalność inwestycyjna jednostek...*, op. cit., s. 870.

⁵²⁹ Ł. Satoła, *Finansowe uwarunkowania realizacji inwestycji komunalnych*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, „Roczniki Naukowe”, t. XVII, z. 1, s. 213.

⁵³⁰ B. Z. Filipiak, M. Dylewski, *Działalność inwestycyjna jednostek...*, op. cit., s. 870.

⁵³¹ Por. K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

- przymusu ograniczania jednoczesnego realizowania wielu inwestycji równocześnie;
- ograniczonej dostępności instrumentów finansowych; niewielkiego zainteresowania partnerów prywatnych udziałem w realizacji inwestycji gminnych, przede wszystkim tych, które nie mają charakteru dochodowego (nieprzynośzących zysku);
- niskiego zainteresowania użytkowników wieczystych realizacją i finansowaniem inwestycji (z powodu niezaliczania udziału w poczet opłat).

Biorąc pod uwagę wymienione ograniczenia dotyczące zarówno zasad prowadzenia gospodarki finansowej, jak i czynników natury obiektywnej, gminy są zmuszone do poszukiwania alternatywnych możliwości finansowania działalności inwestycyjnej. W ostatnich latach szczególnie pożądanym źródłem finansowania inwestycji gmin są środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej UE w ramach polityki spójności. W sytuacji niedostatku środków finansowych, które mogłyby być przeznaczone na działalności inwestycyjną, gminy powinny poszukiwać źródeł alternatywnych, np. dążyć do wykorzystania kapitału *mezzanine* czy też wykorzystywać partnerstwo publiczno-prywatne. Jednak oba wskazane rozwiązania są mało popularne wśród gmin ze względu na obowiązujące regulacje prawne, a także obawy dotyczące ich zastosowania⁵³².

Zestawienie charakterystycznych cech inwestycji i działalności inwestycyjnej gmin z praktyką finansów samorządowych, związaną z osiągnięciem systematycznych wpływów z dochodów, ma istotne znaczenie dla procesu zarządzania finansami gmin. Muszą być podejmowane działania przyczyniające się do stałego rozwiązywania problemu dostosowania (wysokości i czasu) wpływów budżetowych do wydatków odnoszących się do pokrywania kosztów prowadzonej działalności inwestycyjnej. W tej sytuacji konieczne jest przede wszystkim podejmowanie działań w sferze długoterminowego planowania finansowego oraz zarządzania długiem.

Kolejną grupę uwarunkowań stanowią te wynikające ze stanu środowiska naturalnego, niezwiązane z ograniczeniami prawnymi realizacji inwestycji (zostały one ujęte w uwarunkowaniach prawnych), ale dotyczące rzeczywistych cech przestrzeni i środowiska, w którym ma być realizowana inwestycja, zwłaszcza jeśli ma ona charakter liniowy i obejmuje swoim zasięgiem duży obszar. Zdarza się, że środowisko stawia „opór” (np.: ze względu na ukształtowanie terenu, niestabilne podłoże, stosunki wodne) i nie ma możliwości realizacji określonej inwestycji gminnej w danej lokalizacji. Niezbędne jest podejmowanie działań zmierzających do poszukiwania nowej lokalizacji lub zmiany technologii realizacji inwestycji, co powoduje istotny wzrost kosztów inwestycji. Jest to grupa uwarunkowań, które mają charakter niezależny od gminy jako inwestora, podobnie jak grupa uwarunkowań prawnych.

Działalność inwestycyjna gmin jest również, przynajmniej w pewnych okresach – okresach przedwyborczych, silnie uzależniona od uwarunkowań politycznych. Władza samorządowa, chcąc przypodobać się swoim wyborcom, stara się podejmować

⁵³² D. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa...*, op. cit., s. 296-314.

wzmoczoną działalność inwestycyjną w takich terminach, aby w okresie przedwyborczym móc poszczycić się efektami w postaci „otwieranych” inwestycji. W tych okresach głównie dochodzi do nieprzemyślanych działań inwestycyjnych ukierunkowanych wyłącznie na jeden cel – reelekcję⁵³³.

Ostatnią grupą uwarunkowań jest kapitał ludzki, jakim dysponuje gmina, a w zasadzie urząd gminy, który stanowi aparat pomocniczy organu wykonawczego podstawowej JST. Działalność inwestycyjna gmin, jak już zauważono, ma skomplikowany charakter. Od osób zaangażowanych w jej prowadzenie wymaga ona: wiedzy, doświadczenia i umiejętności, ale także skuteczności w działaniu. Nieporadność czy też zbyt swobodne podejście do realizowanych prac może przynosić bardzo dotkliwe konsekwencje prawne lub finansowe. Jednocześnie może przyczyniać się do istotnego wydłużania procesu inwestycyjnego, co niekorzystnie rzutuje na całą działalność inwestycyjną gminy, generuje koszty oraz wywołuje niezadowolenie społeczności lokalnej.

Należy podkreślić, że działalność inwestycyjna gmin w Polsce charakteryzuje się znaczącym poziomem swobody, w przeciwieństwie do działalności bieżącej. Dotyczy to zarówno rodzajów realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, jak i wyboru źródeł ich finansowania. Swoboda w realizacji wydatków inwestycyjnych wynika z fakultatywności tego typu działań, odmiennie od zadań bieżących. Swoboda gmin w realizacji zadań inwestycyjnych jest jednak ograniczona zdolnością tych jednostek do kumulowania środków finansowych, które mogą być wykorzystane na ich wdrażanie (potencjałem inwestycyjnym).

3.3. Problemy w podejściu do potencjału inwestycyjnego gmin

Wśród przedstawionych uwarunkowań działalności inwestycyjnej szczególnie miejsce zajmują te o charakterze ekonomicznym, związane ze zdolnością gmin do generowania zasobów finansowych, które mogą być przeznaczone na ich działalność inwestycyjną. W literaturze przedmiotu możliwości inwestycyjne gmin są określane jako potencjał inwestycyjny⁵³⁴. Potencjał to: zasób możliwości, mocy, zdolności wytwórczej tkwiącej w czymś, sprawność, wydajność, możliwość, zwłaszcza państwa, w jakiejś dziedzinie, np.: gospodarczej, wojskowej⁵³⁵. O potencjale decydują nie tylko zasoby, ale także umiejętności, doświadczenie, zdolności ich wykorzystania

⁵³³ Por. P. Pacześ, *Doświadczenia Polski w świetle teorii politycznego cyklu koniunkturalnego*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, 2011, nr 85, s. 215-239.

⁵³⁴ Por. M. Dylewski, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 112, Wrocław 2010.

⁵³⁵ *Słownik wyrazów obcych*, E. Sobol (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 888.

– kompetencje⁵³⁶. Często pojęcie potencjału jest przytaczane w kontekście wzrostu gospodarczego.

Potencjał gminy może być definiowany w ujęciu zasobowo-czynnikowym. Obejmuje wówczas zbiór zasobów (rzeczowych, środowiskowych, ludzkich), którymi dysponuje gmina, oraz wiedzę i kompetencje (umiejętności wykorzystania i kreowania zasobów)⁵³⁷. Wiedza i kompetencje wywierają istotny wpływ na wdrażanie działań proefektywnościowych przez władzę lokalną⁵³⁸. Biorąc pod uwagę różne rodzaje zasobów tworzących potencjał gmin, można wyróżnić potencjały cząstkowe, które odgrywają istotną rolę w kreowaniu rozwoju danej jednostki⁵³⁹. Można zatem wskazać na: potencjał ogólny gminy (rozwojowy), jako kategorię najszerszą, potencjał społeczno-gospodarczy⁵⁴⁰, potencjał ekonomiczno-finansowy, potencjał ekonomiczny, potencjał techniczny (infrastrukturalny)⁵⁴¹, potencjał środowiskowy, jak również potencjał finansowy, dochodowy czy inwestycyjny. Pojęcia te są blisko związane i trudno jest dokonać rozgraniczenia pomiędzy nimi. Jednocześnie czynniki, mające wpływ na poszczególne jego rodzaje, są w znacznej mierze tożsame. Poszczególni autorzy różnie podchodzą do ich definiowania i szacowania. Jednak brakuje systemowego rozgraniczenia definicyjnego i ustalenia zależności pomiędzy stosowanymi pojęciami. Zdarza się, że różne rodzaje potencjału są traktowane jako tożsame, jak również zawierają rozmaite elementy składowe. Autorzy dla tego samego rodzaju potencjału nadają także różnorodne określenia, co dodatkowo utrudnia ich analizowanie i ustalanie wzajemnych relacji. Przegląd literatury pozwala jedynie na dość jednoznaczne określenie potencjału własnego i potencjału całkowitego gminy, powiększonego o zewnętrzne źródła finansowania. Zatem celowe jest dokonanie systematyzacji prezentowanych pojęć odnoszących się do poszczególnych rodzajów potencjału i wyznaczenie zależności pomiędzy nimi.

Najszerszym pojęciem wśród analizowanych jest potencjał ogólny gminy, na który składają się takie potencjały, jak: społeczny, ekonomiczny, techniczny i śro-

⁵³⁶ Por. W. Janasz, K. Kozioł-Nadolna, *Innowacje w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 53.

⁵³⁷ B. Filipiak, *Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, „Finanse Publiczne”, nr 451, Wrocław 2016, s. 77.

⁵³⁸ Por. M. Czekaj, *Finansowanie rozwoju samorządu terytorialnego – potencjał i bariery*, „Finanse Komunalne”, 2017, nr 10, s. 69-70.

⁵³⁹ Por. M. Postuła, *Ocena sprawności działania państwa w odniesieniu do skali wydatków publicznych*, Management and Business Administration. Central Europe, 2013, vol. 21, nr 2 (121).

⁵⁴⁰ Mogą być również rozpatrywane osobno – jako potencjał gospodarczy i społeczny. Potencjał ekonomiczny jest definiowany jako kombinacja zmiennych wpływających na możliwości rozwoju jednostki, do których można zaliczyć: aktywność zawodową mieszkańców i poziom ich dochodów, lokalny rynek pracy, poziom i rodzaj przedsiębiorczości oraz środowisko naturalne. B. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał...*, op. cit., s. 644.

⁵⁴¹ Odnosi się on do wyposażenia infrastrukturalnego gminy zarówno w elementy infrastruktury technicznej (układ wodno-kanalizacyjny, energetyczny i komunikacyjny), jak i infrastruktury społecznej (w układzie instytucjonalnym i rodzajowym).

dowiskowy, które mogą być rozpatrywane osobno. Potencjał ten może być definiowany jako konglomerat: aktywności gospodarczej i obywatelskiej mieszkańców, jakości lokalnej infrastruktury oraz zdolności do przyciągania nowych mieszkańców⁵⁴². Może być on zarazem określany jako umiejętność danej gminy do długookresowego tworzenia wartości dodanej⁵⁴³ lub jako zasoby jednostki, które wynikają z korzystnych uwarunkowań. Zasoby te powinny umożliwiać rozwój: gospodarczy, społeczny oraz infrastrukturalny danej gminy⁵⁴⁴. Ten rodzaj potencjału może być traktowany jako element wyznaczający poziom atrakcyjności czy konkurencyjności gminy i nie będzie on przedmiotem dalszych rozważań. Wśród jego elementów składowych wymienia się potencjał: instytucjonalny, infrastrukturalny i społeczny⁵⁴⁵.

Kolejnym potencjałem zdefiniowanym w literaturze jest potencjał społeczno-gospodarczy, który również utożsamia się z potencjałem rozwojowym danej gminy. Choć jest on pojęciem bliskoznacznym w stosunku do prezentowanego powyżej potencjału ogólnego gminy, to nie obejmuje elementów odnoszących się np. do wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej. Stąd należy stwierdzić, że jest to rodzaj potencjału rozumianego w nieco węższym znaczeniu. Składają się na niego (rysunek 3.1.)⁵⁴⁶:

- potencjał środowiskowy,
- potencjał ludzki (społeczny),
- potencjał ekonomiczno-finansowy⁵⁴⁷.

⁵⁴² J. Czempas, *Analiza zmian sytuacji dochodowej wybranych gmin województwa śląskiego w latach 1999-2004 na podstawie ilorazu potencjałów*, [w:] *Działalność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, J. Czempas (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 96.

⁵⁴³ Por. S. Stern, M. E. Porter, J. L. Furman, *The Determinants of National Innovative Capacity*, „Working Paper”, no. 7876, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2000, s. 1.

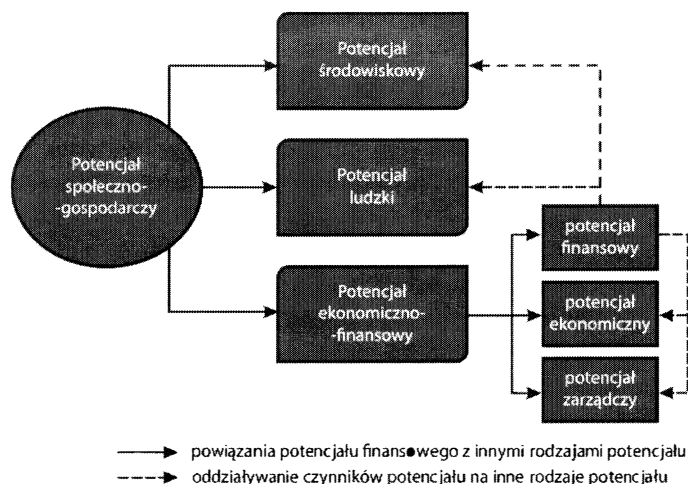
⁵⁴⁴ E. Burzec-Burzyńska, M. Tomaszewski, *Potencjały i bariery rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w perspektywie finansowej 2014-2020*, *Zeszyty Naukowe*, nr 783, *Ekonomiczne Problemy Turystyki*, nr 2 (22), *Środki unijne w gospodarce turystycznej*, t. I, Szczecin 2013, s. 272.

⁵⁴⁵ Szerzej: M. Kudłacz, *Analiza potencjału gospodarczego małych miast położonych w strefie funkcjonalnego wpływu ośrodków metropolitalnych w Polsce*, *Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, „*Studia Ekonomiczne*”, *Nowoczesne instrumenty polityki rozwoju lokalnego – zastosowanie i efekty w małych miastach*, K. Heffner, M. Twardzik (red.), Sigillum Universitatis Oeconomicae, Katowice 2013, s. 81-93.

⁵⁴⁶ B. Filipiak, M. Tarczyńska-Luniewska, *Potencjał jednostek samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „*Finanse Komunalne*”, 2016, nr 1-2, s. 18.

⁵⁴⁷ Por. S. Skowron, *Rola kapitału rodzimego i obcego w stymulowaniu rozwoju jednostek lokalnych w województwie lubelskim*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej*, 2012, nr 286, z. 19, s. 78.

Rysunek 3.1. Elementy składowe potencjału społeczno-gospodarczego



Źródło: B. Filipiak, *Dylematy pomiaru potencjału...*, op. cit., s. 77.

Potencjał środowiskowy odnosi się do zasobów naturalnych. Różnego rodzaju czynniki środowiskowe, dotyczące: wyposażenia gminy w surowce mineralne, ukształtowania terenu, warunków klimatycznych, stosunków wodnych, z jednej strony mogą mieć decydujący wpływ na: wielkość osiąganych dochodów, łatwość i szybkość realizacji, choćby zadań inwestycyjnych; z drugiej mogą przesądzać o wysokości kosztów realizacji działań bieżących i inwestycyjnych. Co istotne, gmina nie ma wpływu lub ten wpływ jest znacząco ograniczony na kształtowanie potencjału środowiskowego i nie będzie on przedmiotem dalszych rozważań.

Potencjał ludzki może być utożsamiany z wyposażeniem jednostki w kapitał ludzki. Może być on rozpatrywany jako zbiór: umiejętności, doświadczenia i kompetencji osób, które są zaangażowane w zarządzanie gminą, ale także osób zamieszkujących na terenie danej jednostki, które decydują o poziomie zamożności gminy dzięki swojej działalności i zaangażowaniu. Mówiąc o potencjale gminy w tym zakresie, należałoby wziąć pod uwagę jedynie pierwszą z wymienionych grup osób, bowiem to one odgrywają zasadniczą rolę w podejmowaniu decyzji służących rozwojowi jednostki, w tym związanych z racjonalizacją wydatkowania środków publicznych oraz prowadzeniem efektywnej polityki pozyskiwania dochodów.

Innym rodzajem potencjału, opisywanym w literaturze, a bardzo bliskoznacznym w porównaniu z obu opisanymi wcześniej, jest potencjał ekonomiczno-finansowy gminy. Przez potencjał ten rozumie się interakcję różnorodnych grup czynników odzwierciedlających poziom konkretności jednostki. Głównymi komponentami tego potencjału są: potencjał demograficzny, aktywność gospodarcza, aktywność

gminy, infrastruktura społeczna, infrastruktura techniczna, kapitał ludzki i społeczny oraz dostępność komunikacyjna. Mimo że w nazwie nie jest akcentowany aspekt społeczny, to w definiowaniu występuje, co jeszcze bardziej upodabnia go do obu powyższych. Wszystkie wymienione komponenty tego potencjału determinują: rozwój społeczno-gospodarczy, jego kierunki i dynamikę. Efektywne wykorzystanie czynników endogenicznych przesądza o tempie i kierunkach rozwoju jednostki, a konkurencyjność tej jednostki w znacznej mierze zależy od: rozwoju lokalnej gospodarki, jakości zasobów ludzkich, infrastruktury społeczno-technicznej oraz dostępności transportowej⁵⁴⁸.

Analizując wszystkie trzy opisane podejścia do potencjału gminy, można uznać, że mimo drobnych różnic występujących pomiędzy nimi, mają one zbliżony zakres kształtujących je czynników. W zasadzie odnoszą się do kształtowania atrakcyjności i konkurencyjności gminy. Zatem bez większego błędu mogą być stosowane jako określenia bliskoznaczne.

Potencjał ekonomiczny gminy odnosi się do: „stanu finansów lokalnych uwzględniającego stopień rozwoju ekonomicznego jednostek samorządowych. Dążenie do rozwoju ekonomicznego gminy wynika z przekonania, że jedną z najważniejszych przesłanek kształtowania się sytuacji finansowej gmin jest baza podatkowa, której rozmiary są zdeterminowane przede wszystkim kondycją lokalnej gospodarki”⁵⁴⁹.

Potencjał finansowy jest elementem składowym potencjału ekonomiczno-financego. Może być on definiowany jako własny potencjał: dochodowy, inwestycyjny i rozwojowy. Potencjał finansowy w literaturze jest definiowany w różnorodny sposób, co powoduje problemy z jego pomiarem oraz sposobem interpretacji uzyskanych wyników. Według M. Miszczuk, przez potencjał finansowy należy rozumieć zdolność jednostki do pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania⁵⁵⁰. Na przykład M. Szpak za potencjał finansowy uznał zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych oraz do zaciągania i obsługi długu⁵⁵¹. Podkreśla przy tym, że posiadanie zdolności kredytowej, pozwalającej na spłatę wszystkich zobowiązań wraz z należnymi odsetkami w terminie, jest jednym z ważniejszych elementów tworzących potencjał finansowy⁵⁵². Natomiast M. Wosiek zdefiniował potencjał finansowy jako zdolność do racjonalnego zarządzania sferą dóbr publicznych przez JST różnego szczebla, którą określają m.in.: poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz ich struktura, zwłaszcza zaś udział tzw. dochodów własnych,

⁵⁴⁸ Por. Urząd Statystyczny w Lublinie, *Potencjał ekonomiczny miast w województwie lubelskim w latach 2000-2010*, Lublin 2011, s. 14.

⁵⁴⁹ B. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostek samorządu...*, op. cit., s. 16; K. Wójtowicz, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności...*, op. cit., s. 104.

⁵⁵⁰ M. Miszczuk, *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Bról (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.

⁵⁵¹ M. Szpak, *Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta poziomu zadłużenia*, [w:] *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, K.S. Cichocki (red.), Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2001.

⁵⁵² B. Filipiak, *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa...*, op. cit., s. 645.

wyznaczających stopień finansowej samodzielności jednostek samorządu⁵⁵³. Potencjał finansowy może być utożsamiany ze zdolnością do generowania dochodów (własnym potencjałem dochodowym)⁵⁵⁴, także w przyszłości, jak również do zaciągania długu zgodnego z obowiązującymi uregulowaniami ograniczającymi jego maksymalny poziom.

Jak zauważył M. Dylewski, rozwój poszczególnych gmin jest: „zwykle rozumiany jako możliwość realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych poprawiających sposoby i metody zaspokajania potrzeb społeczności zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym – regionalnym”⁵⁵⁵. Wiąże się to nie tylko z podejmowaniem inwestycji restytucyjnych, rozwojowych, ale równocześnie z finansowaniem bieżących kosztów utrzymania ich w okresie eksploatacji. O możliwościach rozwojowych gmin będzie zatem decydował głównie ich potencjał finansowy.

Najbardziej kompleksowym podejściem definiującym pojęcie potencjału finansowego jest podejście zasobowe, uwzględniające jednocześnie czynnik czasu i przestrzeń, w której zachodzą procesy, na te natomiast oddziałuje JST. Zgodnie z tą koncepcją, potencjał finansowy to nie tylko zasoby finansowe (kapitał, wierzytelności, gotówka w kasie i na rachunku bankowym), lecz także możliwości kreowania zasobów finansowych dzięki aktywnej polityce prowadzonej przez władze samorządowe (np. polityce dochodowej czy wydatkowej pobudzającej przedsiębiorczość), również dzięki możliwości pasywnego kreowania zasobów finansowych (np. zaciągania zobowiązań dłużnych i zobowiązań niezaliczanych do długu)⁵⁵⁶.

Analizując przytoczone definicje potencjału finansowego oraz podejście prezentowane np. przez E. Gubernat-Ulatowski, potencjał finansowy można utożsamiać z potencjałem inwestycyjnym⁵⁵⁷. Jest on bowiem definiowany jako zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych (własny potencjał inwestycyjny) oraz

⁵⁵³ M. Wosiek, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, M.G. Woźniak (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2013, nr 34, s. 145.

⁵⁵⁴ Własny potencjał dochodowy stanowi stabilną część własnych dochodów gminy. Ze względu na władztwo podatkowe, w zakresie podatków lokalnych przysługująca gminom kategoria własnego potencjału dochodowego jest użyteczną miarą oceny kondycji finansowej gmin. Niedostateczna wielkość potencjału dochodowego jest czynnikiem ograniczającym możliwości rozwojowe społeczności lokalnych. Por. T. Lubińska, S. Franek, M. Będziaszek, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 77-78.

⁵⁵⁵ M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne”, 2015, nr 1-2, s. 22.

⁵⁵⁶ B. Filipiak, *Dylematy pomiaru potencjału finansowego...*, op. cit., s. 78; B. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostek samorządu terytorialnego...*, op. cit.

⁵⁵⁷ Por. E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 294, s. 47-54.

zaciągania i obsługi długu (odpowiadający ogólnemu potencjałowi inwestycyjnemu)⁵⁵⁸. Podobną definicję sformułowała E. Markowska-Bzducha⁵⁵⁹. W literaturze można także spotkać inne podejścia, np. w opinii B. Filipiak, potencjał inwestycyjny to element potencjału finansowego obok potencjału własnego. Przy czym warto podkreślić, że potencjał własny może być zarazem źródłem finansowania działalności inwestycyjnej, po zaspokojeniu finansowania potrzeb bieżących jednostki (rysunek 3.2.).

W tym ujęciu potencjał inwestycyjny jest definiowany jako: „wielkość krajowych środków publicznych na przedsięwzięcia rozwojowe” realizowane przez gminy⁵⁶⁰. Obejmują go zarówno środki pozyskane z dochodów własnych, jak i środki pozyskane z zewnętrznych źródeł zwrotnych (długu), pomniejszonych o dokonane spłaty zadłużenia. Należałoby dodać, że na wielkość tego potencjału mają również wpływ środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, przeznaczone na inwestycje. Według opinii przedstawicieli Ministerstwa Finansów, potencjał ten tworzą także dochody transferowe⁵⁶¹. Uzasadnieniem takiego stanowiska są następujące argumenty⁵⁶²:

- część gmin o niskim poziomie dochodów własnych wykazywałaby ujemny potencjał inwestycyjny, co oznaczałoby, że nie mają one zdolności ponoszenia inwestycji rozwojowych;
- dochody transferowe w znacznej części mogą być przeznaczone na inwestycje.

⁵⁵⁸ Por. T. Kaczor, M. Tomalak, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, „Polska Regionów”, nr 9, Warszawa 2000, s. 9; M. Szpak, *Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta zadłużenia*, op. cit.

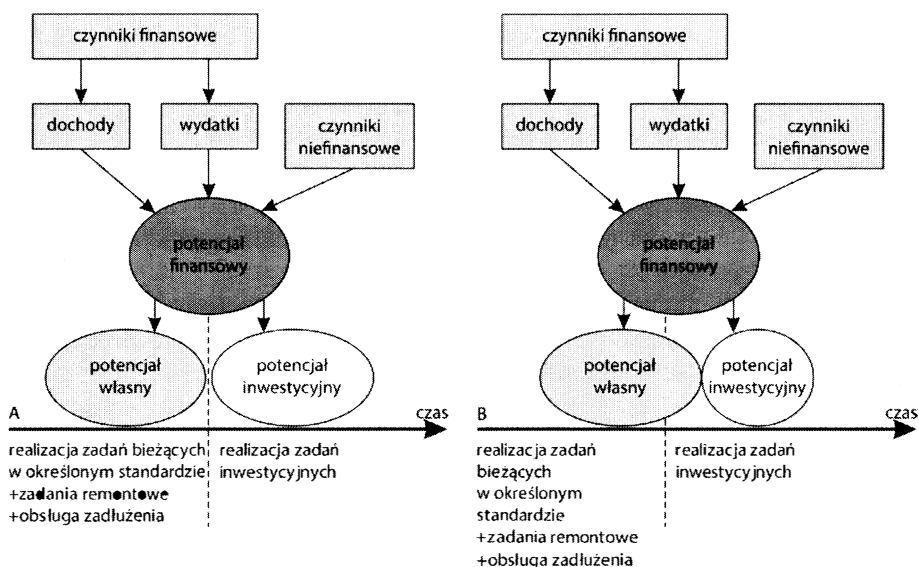
⁵⁵⁹ Por. E. Markowska-Bzducha, *Własny potencjał inwestycyjny samorządowych województw wobec procesów rozwojowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 620, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 61, *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, VI Forum Samorządowe i Międzynarodowe Forum Samorządowe, Szczecin 2010, s. 227.

⁵⁶⁰ B. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostek samorządu...*, op. cit., s. 21.

⁵⁶¹ W sumie z własnym potencjałem dochodowym tworzą ogólny (całkowity) potencjał dochodowy gmin.

⁵⁶² Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2016*, www.mf.gov.pl (data dostępu: 10.12.2017).

Rysunek 3.2. Potencjał inwestycyjny jako element potencjału finansowego i czynniki go kształtujące



Źródło: B. Filipiak, M. Tarczyńska-Luniewska, *Potencjał jednostek samorządu...*, op. cit., s. 20.

Podobnie kwestię potencjału zdefiniował W. Misiąg, wyróżniając potencjał własny i inwestycyjny. Przez potencjał własny gminy rozumie kwotę środków finansowych, którą może ona w danym okresie przeznaczyć z otrzymywanych dochodów krajowych na finansowanie wydatków rozwojowych, które służą sfinansowaniu nowych zadań. Wydatkami rozwojowymi są wszystkie wydatki majątkowe (z wyjątkiem inwestycji odtworzeniowych) oraz wydatki bieżące na przedsięwzięcia wykraczające poza obligatoryjne, zadania gmin wykonywane w sposób ciągły. Wydatki rozwojowe mogą być finansowane także środkami innymi niż dochody budżetowe gminy, zwłaszcza środkami pochodzącymi z zaciągniętego długu. Środki te nie zwiększają istotnie potencjału gminy mierzonego w dłuższych okresach, ale pozwalają na przyspieszenie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i powinno się je uwzględniać w potencjale inwestycyjnym⁵⁶³.

⁵⁶³ Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego województwa pomorskiego do realizacji projektów w ramach RPO Województwa Pomorskiego 2014-2020. Raport 2, W. Misiąg (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2012, s. 8-10.

Potencjał inwestycyjny to możliwości danej jednostki w zakresie gromadzenia środków na realizację zadań inwestycyjnych⁵⁶⁴ oraz zdolności do pokrycia tych wydatków ze źródeł własnych i innych źródeł finansowania⁵⁶⁵. P. Swianiewicz przez potencjał inwestycyjny rozumiał odpowiednik nadwyżki operacyjnej, która jest pozytywnie skorelowana z wielkością dochodów gminy w przeliczeniu na głowę mieszkańca⁵⁶⁶. Precyzując pojęcie potencjału inwestycyjnego, wielu autorów podkreśliło, że są to środki, które gmina jest zdolna wydatkować na podjęcie nowych przedsięwzięć rozwojowych (inwestycyjnych) w danym czasie, pod warunkiem że⁵⁶⁷:

- sfinansowała realizację wszystkich zadań bieżących;
- dokonuje wymiany środków trwałych w ramach działań restytucyjnych;
- będzie prowadziła bezpieczną politykę zadłużenia.

Tak więc środki, które są przeznaczane np. na kontynuację podjętych wcześniej inwestycji czy też inwestycje odtworzeniowe, powodują pomniejszenie potencjału finansowego jednostki. Potencjał inwestycyjny może być również interpretowany zdecydowanie odmiennie, a mianowicie jako teoretyczna zdolność do pozyskiwania inwestycji, wynikająca łącznie z uwarunkowań i zasobów lokalnych stanowiących czynniki atrakcyjności inwestycyjnej. Jest tym samym silnie związany z atrakcyjnością inwestycyjną gmin, którą można zdefiniować jako zdolność do skłaniania inwestorów do wyboru gminy jako miejsca lokalizacji inwestycji⁵⁶⁸.

Potencjału inwestycyjnego nie można traktować jako prognozy przyszłych wydatków inwestycyjnych gminy ze względu na to, że⁵⁶⁹:

- potencjał własny i inwestycyjny wskazują, ile środków gmina może przeznaczyć na wydatki rozwojowe, ale to od polityki budżetowej władzy lokalnej zależy, czy środki te zostaną wykorzystane na cele rozwojowe;
- potencjał inwestycyjny nie obejmuje wydatków inwestycyjnych na zadania rozpoczęte przed początkiem okresu, dla którego jest wyliczany potencjał oraz drobne inwestycje odtworzeniowe;
- cele rozwojowe są definiowane szerzej niż cele inwestycyjne i obejmują również dodatkowe wydatki bieżące, związane z tzw. wydatkami miękkimi;

⁵⁶⁴ Por. T. Kaczor, M. Tomalak, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000; J. Skorwider-Namietko, *Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2013, nr 280, s. 41-49.

⁵⁶⁵ M. Jastrzębska, *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2005, nr 9.

⁵⁶⁶ P. Swianiewicz, *Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota”, 2008, nr 9 (859).

⁵⁶⁷ Por. M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007-2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 7.

⁵⁶⁸ *Atrakcyjność inwestycyjna i potencjał gospodarczy gmin województwa śląskiego. Raport końcowy*, Agrotec Polska Sp. z o.o. & Polinvest Sp. z o.o., Katowice 2009, s. 25.

⁵⁶⁹ Por. Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2013*, Ministerstwo Finansów, 2014, www.finanse.mf.gov.pl (data dostępu: 20.05.2018).

- w szacowaniu potencjału własnego i inwestycyjnego zwykle nie uwzględnia się dochodów gmin pozyskiwanych z bezzwrotnej pomocy zagranicznej⁵⁷⁰.

W książce przez potencjał inwestycyjny gminy rozumie się jej zdolność do wygospodarowania lub zgromadzenia środków finansowych niezależnie od źródła ich pochodzenia, które można przeznaczyć na realizację inwestycji. Nie będzie przy tym uwzględniany charakter tych inwestycji, bowiem autorka stoi na stanowisku, że wszystkie inwestycje realizowane przez jednostkę przyczyniają się do rozwoju (czy to w zakresie świadczenia usług, czy dostawy dóbr). Innymi słowy, potencjał inwestycyjny gminy to nadwyżka osiągniętych przez nią dochodów nad wydatkami bieżącymi, związanymi z bieżącym jej funkcjonowaniem, które mogą być przeznaczone na realizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Muszą być one pomniejszone o środki, które gmina musi zwrócić w związku z wcześniej zaciągniętym długiem. Potencjał ten jest kategorią, która nie tylko informuje o możliwości ponoszenia przez gminy wydatków inwestycyjnych, lecz także o ich zdolności do zaciągania i spłaty długu. To własny (wewnętrzny) potencjał inwestycyjny decyduje o całkowitych możliwościach inwestycyjnych danej jednostki samorządu w dłuższym czasie, a więc o ogólnym potencjale inwestycyjnym⁵⁷¹. Takie podejście wynika z faktu, że pozyskiwanie środków finansowych ze zwrotnych źródeł finansowania wymaga ich zwrotu w przyszłości. Potencjał inwestycyjny będzie elementem własnego potencjału finansowego, który pozostanie po realizacji zadań bieżących przez jednostkę i może być powiększony o środki pochodzące ze źródeł zewnętrznych. Na jego wielkość w istotny sposób będzie wpływał własny potencjał dochodowy, który może być kreowany przez samodzielność finansową gmin.

Potencjał inwestycyjny jednostki w danym momencie jest sumą składową wewnętrznego potencjału inwestycyjnego oraz środków pozyskanych ze źródeł bezzwrotnych i zwrotnych⁵⁷². Może być on również powiększony o części dochodów zaoszczędzonych w poprzednich latach. Jednak w długim okresie finansowanie inwestycji odbywa się wyłącznie z dochodów JST pozostających ostatecznym źródłem finansowania wszystkich wydatków. Stąd też powiększanie potencjału inwestycyjnego w danym momencie ze środków zwrotnych istotnie przyczynia się do jego ograniczenia w przyszłości. Zasada ta nie dotyczy tej części środków pozyskanych z zewnątrz, które mają charakter bezzwrotny, i które po spełnieniu określonych wymogów powiększają w danym okresie ten potencjał⁵⁷³.

⁵⁷⁰ Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego województwa pomorskiego..., op. cit., s. 10.

⁵⁷¹ E. Markowska-Bzducha, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego – szansa na wykorzystanie unijnych funduszy czy zagrożenie niewykorzystania?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 455, Prace Instytutu Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, nr 50, t. II, Szczecin 2007, s. 582.

⁵⁷² Por. M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu...*, op. cit., s. 24.

⁵⁷³ Mogą także to być środki z dotacji celowych, co utrudnia prowadzenie analiz w zakresie problematyki podjętej w rozprawie.

Niekiedy w literaturze przedmiotu potencjał inwestycyjny jest utożsamiany z wydatkami inwestycyjnymi ponoszonymi przez gminy w danym okresie, powiększonymi o wolne środki z lat ubiegłych. Jest to dość wąskie ujęcie analizowanego potencjału⁵⁷⁴. Mimo to, należy zauważyć, że wobec luki rozwojowej, z jaką nadal muszą zmierzać się gminy w Polsce, w odniesieniu do jednostek z krajów UE maksymalnie wykorzystują swoje zdolności inwestycyjne do podejmowania działalności inwestycyjnej. Natomiast to w pewnej mierze uzasadnia takie podejście do analizowanego zagadnienia.

Potencjał inwestycyjny można rozpatrywać jako potencjał bieżący, który jest rezultatem obecnych możliwości wygospodarowania środków na działalności inwestycyjną, a także jako potencjał przyszły (ocena poziomu potencjału *ex ante*). Określanie tego drugiego jest ważne, zwłaszcza w przypadku oceny zdolności do wykorzystania środków np. z bezzwrotnej pomocy zagranicznej czy też oceny możliwości podejmowania inwestycji przez jednostki z własnych środków w związku z rosnącymi potrzebami mieszkańców. Prognozy potencjału inwestycyjnego są obciążone jednak określonym błędem, wynikającym z konieczności przyjęcia określonych założeń, jak również nie są jednoznaczne z wielkością inwestycji ponoszonych w przyszłości. Ocena poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin oraz zależności pomiędzy nimi, przeprowadzona w dalszej części książki, nie będzie odnosiła się do wielkości planowanych, a zostanie przeprowadzona z wykorzystaniem danych historycznych i będzie obejmowała rzeczywiste dane pochodzące z oficjalnych statystyk. Takie podejście do analizy wiąże się z celem, jaki został przyjęty w książce.

3.4. Czynniki kształtujące potencjał inwestycyjny gmin

Potencjał inwestycyjny jest kategorią ściśle związaną z potencjałem finansowym, stąd też podchodząc do systematyzacji czynników go kształtujących, warto na początku przeanalizować, prezentowane w literaturze przedmiotu, czynniki wpływające na potencjał finansowy gmin. W ocenie M. Dylewskiego, potencjał finansowy zależy od wielu różnych czynników, a mianowicie⁵⁷⁵:

- potencjału bazy dochodowej gmin ograniczonego regulacjami prawnymi (potencjału dochodowego);
- zakresu zadań obligatoryjnych, do których realizacji są zobowiązane gminy;
- ograniczeń prawnych wyznaczających dopuszczalne limity zadłużania się gmin;

⁵⁷⁴ Por. P. Galiński, *Taksonomiczna ocena zdolności gmin do finansowania inwestycji*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 6, s. 26-30.

⁵⁷⁵ Dylewski M., *Potencjał finansowy jednostek samorządu...*, op. cit., s. 23.

- warunków zaciągania długu na rynku finansowym (zwłaszcza kosztów pozyskania kapitału na rynku i jego obsługi);
- wrażliwości na wahania koniunkturalne.

Należy zauważyć, że wśród wymienionych czynników nie zostały uwzględnione czynniki pozafinansowe, a odnoszące się np.: do umiejętności, zdolności władzy lokalnej do sprawnego, racjonalnego, skutecznego i efektywnego gospodarowania ograniczonymi środkami finansowymi gmin⁵⁷⁶. Uwarunkowania te są związane z podejściem władzy lokalnej do kwestii ich finansowania i wykreowania w jej przedstawicielach poczucia odpowiedzialności za rozwój własnych terytoriów oraz z dbaniem o własne źródła dochodów. Równie ważne jest podejście do racjonalnego wydatkowania środków finansowych, pozostających w gestii poszczególnych jednostek. Jak zauważyła M. Jastrzębska: „podstawą racjonalnego (skutecznego i efektywnego) gospodarowania środkami publicznymi jest świadome określanie celów oraz zasad gromadzenia i wydatkowania tych środków”⁵⁷⁷. Świadomość ta jest większa w sytuacji, gdy władza lokalna jest odpowiedzialna za pozyskiwane dochody i może w miarę samodzielnie decydować zarówno o dochodach, jak i finansowaniu dzięki nim wydatków – czyli w sytuacji przyznania gminom samodzielności finansowej.

Nieco szersze podejście do systematyzacji czynników, wpływających na potencjał finansowy, przedstawiła B. Filipiak. Wśród głównych grup czynników kreujących ten potencjał wymieniła⁵⁷⁸:

- zasoby finansowe, którymi dysponuje gmina;
- politykę aktywnego kreowania zasobów finansowych;
- politykę pasywnego kreowania zasobów finansowych.

Zestawienie czynników, wchodzących w skład wskazanych grup, zostało przedstawione w tabeli 3.2.

Uwzględniając, że to potencjał finansowy istotnie oddziałuje na potencjał inwestycyjny, można przyjąć, że wskazane wyżej czynniki kształtują go, choć nie jest to kompletny katalog. Podobnie jak w przypadku kwestii definiowania potencjału inwestycyjnego, mimo że liczni autorzy podejmują badania czynników go kształtujących, dotychczas nie wypracowano jednolitego i kompleksowego podejścia – katalogu tych czynników.

⁵⁷⁶ Por. E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny...*, op. cit., s. 53.

⁵⁷⁷ M. Jastrzębska, *Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2016, nr 6/1 (84), s. 43.

⁵⁷⁸ B. Filipiak, *Dylematy pomiaru potencjału finansowego...*, op. cit., s. 78.

Tabela 3.2. Czynniki wpływające na potencjał finansowy gmin

Zasoby finansowe	Polityka aktywnego kreowania zasobów	Polityka pasywnego kreowania zasobów
dochody własne	polityka dochodowa – mierzona przyrostem dochodów własnych	możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych
dochody bieżące	polityka wydatkowa – mierzona przyrostem wydatków inwestycyjnych	możliwości zaciągania zobowiązań niezaliczanych do długu
dochody majątkowe	polityka wydatkowa – mierzona przyrostem wydatków finansowanych ze środków bezzwrotnych (w tym z UE)	obsługa długu
środki UE	poziom udzielonej pomocy publicznej przez JST	deficyt budżetu bieżącego
pozostałe środki bezzwrotne	ulgi, umorzenia (zakres stosowanych preferencji podatkowych w ramach posiadania władztwa podatkowego)	deficyt budżetowy
nadwyżka operacyjna	inne, specyficzne dla danej JST	inne, specyficzne dla danej JST
nadwyżka budżetowa		
inne, specyficzne dla danej JST		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Filipiak, *Dylematy pomiaru potencjału...*, op. cit., s. 80-81.

M. Dylewski i B. Filipiak wskazali dwie grupy czynników wpływających na potencjał inwestycyjny, a mianowicie⁵⁷⁹:

- **czynniki finansowe** – odnoszące się zarówno do dochodów, jak i wydatków;
- **czynniki pozafinansowe** – obejmujące: stabilną strategię rozwoju, zasoby, przychylność władz samorządowych, umiejętności, przedsiębiorczość, niski oraz stabilny poziom fiskalizmu, a także umiejętności wykorzystania zdolności przywódczych⁵⁸⁰.

Według E. Gubernat-Ulatowski, wielkość potencjału inwestycyjnego gmin przede wszystkim zależy od następujących czynników (por. tabela 3.3.)⁵⁸¹:

- poziomu dochodów własnych;
- skuteczności pozyskiwania środków z pozostałych, alternatywnych źródeł;
- udziału stałych, bieżących wydatków w dochodach;
- zaangażowania w realizację długookresowych inwestycji.

⁵⁷⁹ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, op. cit.

⁵⁸⁰ Por. E. J. Blackley, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, New York 1995, s. 2.

⁵⁸¹ E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny...*, op. cit., s. 53.

Tabela 3.3. Kluczowe uwarunkowania potencjału inwestycyjnego gmin, według E. Gubernat-Ulatowski

WYMIAR POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO	
Czynniki zwiększające potencjał inwestycyjny	Czynniki zmniejszające potencjał inwestycyjny
– krajowe dochody budżetowe – środki prywatne – wolne środki na początek okresu – zaciągnięte zobowiązania	– wydatki bieżące – wydatki na dokończenie inwestycji – inwestycje odtworzeniowe – spłata zadłużenia

Źródło: E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny...*, op. cit., s. 53.

Czynniki, wpływające na potencjał inwestycyjny, można podzielić na wynikające z przepisów prawa, uwarunkowań ekonomicznych, jak również te o charakterze zewnętrznym (egzogenicznych) i wewnętrznym (endogenicznych). Wśród determinant o charakterze prawnym warto zwrócić szczególną uwagę na przepisy wyznaczające wielkość osiąganym środków budżetowych w porównaniu z przypisanymi do realizacji obligatoryjnymi zadaniami bieżącymi, jak również odnoszące się do możliwości zaciągania długu, który może być przeznaczany na powiększanie potencjału inwestycyjnego jednostki. Natomiast do czynników ekonomicznych przede wszystkim należą te, które są związane z kształtowaniem bazy podatkowej na terenie danej jednostki, a zarazem te, które oddziałują na efektywność wydatkowania środków finansowych wpływających na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Do czynników ekonomicznych należą także te, które odnoszą się do kosztu pozyskania i obsługi długu na rynku.

Jednocześnie uwarunkowania potencjału inwestycyjnego można prezentować w podziale na niezależne od działania gmin (egzogenne) i zależne (endogenne). Do pierwszej z wymienionych kategorii zalicza się: wspomniane już uregulowania prawne kształtujące dochody gmin i wyznaczające zakres realizowanych przez nie obligatoryjnych zadań bieżących, uregulowania prawne wyznaczające swobodę pozyskiwania dochodów, wydatkowania środków i określające możliwości zaciągania długu, zachodzące procesy demograficzne, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego innych gmin, ogólną sytuację makroekonomiczną kraju oraz uwarunkowania zewnętrzne – międzynarodowe.

Ze względu na fakt, iż aktywność gmin istotnie wykracza poza sprawy związane z działaniem jednostek oraz zaspokajanie bieżących potrzeb mieszkańców, a samorząd lokalny podejmuje działania inwestycyjne, niezmiennie ważne wydaje się zapewnienie mu stabilnych dochodów budżetowych. Mówiąc o stabilności, trzeba mieć

na uwadze głównie wielkość środków finansowych przynależnych gminom, ale równocześnie swobodę ich gromadzenia i wydatkowania⁵⁸². Ustalony przez ustawodawcę system dochodów gmin odgrywa najważniejszą rolę w kreowaniu zdolności jednostek do generowania środków, które mogą być przeznaczane na inwestycje, po zapewnieniu finansowania realizacji wszystkich obligatoryjnych zadań bieżących. Regulacje prawne wpływają na wielkość i zakres bazy podatkowej oraz możliwości oddziaływania przez gminy na swoje dochody. Można zatem stwierdzić, że na potencjał inwestycyjny gmin również znacząco wpływa poziom przyznanej im ustawowo samodzielności finansowej, która dodatkowo oddziałuje na efektywność gospodarowania środkami publicznymi⁵⁸³. Zapewnienie wysokiego poziomu samodzielności finansowej stanowi kluczowy czynnik sprzyjający samofinansowaniu inwestycji przez gminy. W sytuacji zwiększonego zapotrzebowania na środki inwestycyjne władza lokalna mogłaby w większym stopniu korzystać ze źródeł dochodów własnych, w innym przypadku, chcąc zachęcić inwestorów i mieszkańców do lokalizowania się na jego terenie, wręcz przeciwnie, mogłaby ustalać podatki na niskim poziomie.

Biorąc pod uwagę prezentowane w literaturze poglądy na temat zwiększenia efektywności działania sektora lokalnego w wyniku decentralizacji finansowej, można przyjąć, że to również efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi, przekazanymi gminom, sprzyja zwiększeniu możliwości wygospodarowania większych środków na inwestycje w ramach ograniczonych środków finansowych. Jednocześnie wydaje się, że przyznanie na stałe gminom pewnych źródeł dochodów wraz z instrumentami władztwa podatkowego w stosunku do tych źródeł powinno pozwolić im na lepsze, wieloletnie planowanie rozwoju wspólnoty samorządowej z określeniem strategii inwestycyjnej, a następnie jej konsekwentnym realizowaniem. Nieprzewidywalność wielkości środków, którymi w dłuższym okresie mogą dysponować gminy, nie służy bowiem długofalowemu planowaniu.

Jednak problemem pozostają te jednostki, które ze względu na ograniczoność bazy podatkowej miałyby trudności w zgromadzeniu środków na działalność inwestycyjną wobec częstego braku środków na wykonywanie zadań bieżących⁵⁸⁴. W tym przypadku istotne znaczenie w kształtowaniu potencjału inwestycyjnego mają dochody pochodzące z systemu wyrównywania nierównowagi fiskalnej pomiędzy jednostkami. Z jednej strony gminy, które otrzymują środki, zwiększają

⁵⁸² J. Śmiechowicz, *Stabilność dochodów gmin w kontekście ich władztwa podatkowego i fakultatywności opłat lokalnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 294, s. 176-178.

⁵⁸³ P. Galiński, *Problemy samofinansowania inwestycji...*, op. cit., s. 271.

⁵⁸⁴ W tym zakresie należy zastanowić się nad koniecznością konsolidacji gmin, które zmierzałyby do tworzenia jednostek o potencjale dochodowym umożliwiającym działalność: ustawową, bieżącą i inwestycyjną.

swój potencjał inwestycyjny, pod warunkiem że nie są to dochody celowe, przeznaczone na cele inne niż inwestycyjne. Z drugiej gminy „bogate”⁵⁸⁵, które muszą przekazać część swoich dochodów własnych na rzecz „biedniejszych”, mają znacząco ograniczany potencjał inwestycyjny.

Kolejnym czynnikiem, który oddziałuje na zdolność kreowania potencjału inwestycyjnego przez gminy, jest zakres przypisany do realizacji i wielkość obligatoryjnych zadań bieżących. Wyznaczanie nowych zadań gminom lub przerzucanie już wykonywanych ze szczebla centralnego na poziom samorządu lokalnego, bez stosownej rekompensaty w zakresie dochodów, wywiera zdecydowanie negatywny wpływ na ich wielkość potencjału inwestycyjnego. O rozmiarach potencjału inwestycyjnego decydują bowiem koszty wykonywania bieżących zadań. Wielu autorów podkreśla, że przyczyny ograniczonego potencjału inwestycyjnego gmin należy upatrywać w niekorzystnym podziale środków publicznych między państwem a gminą, a w konsekwencji w nieprawidłowo skonstruowanym systemie dochodów gmin, niezapewniającym adekwatności środków do przydzielonych zadań, które wykonują gminy⁵⁸⁶. Także nadmierna regulacja sposobu wykonywania zadań niekorzystnie oddziałuje na efektywność ich realizacji (niski poziom samodzielności wydatkowej)⁵⁸⁷.

Limitowana ustawowo dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania stanowi również ważny element kształtujący poziom całkowitego (ogólnego) potencjału inwestycyjnego gmin. Ograniczoność środków finansowych w odniesieniu do zakresu realizowanych zadań bieżących i zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych wymusza sięganie po środki zwrotne. Choć uważa się, że korzystanie ze zwrotnych źródeł na finansowanie inwestycji można nazwać „dobrym długiem”, to należy pamiętać, że inwestycje gmin w znacznej części nie mają charakteru komercyjnego i nie zapewniają pozyskania środków na spłatę zaciągniętego na nie długu⁵⁸⁸. Dodatkowo w przyszłości wymagają finansowania kosztów eksploatacji podjętych wcześniej inwestycji. Elementem, wpływającym na potencjał inwestycyjny gmin, jest także dostępność kapitału, która oddziałuje na koszt jego pozyskania. Jest on kształtowany na rynku i wynika z polityki pieniężnej państwa oraz polityki banków i innych podmiotów dostarczających kapitał na rynek. Koszt ten jest również uzależniony od popytu na pieniądź, zgłaszany przez inne podmioty na rynku. Co

⁵⁸⁵ Są to gminy, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, osiągają określony poziom dochodów podatkowych na jednego mieszkańca i są zobowiązane do przekazania części swoich dochodów w ramach poziomego systemu wyrównywania dochodów, tzw. janosikowego.

⁵⁸⁶ J. Skorwider-Namietko, *Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2013, nr 280, s. 42.

⁵⁸⁷ Por. J. Serwacki, *Samodzielność gminy w realizacji zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2017, nr 5, s. 69-73.

⁵⁸⁸ Omijanie ograniczeń ustawowych w zakresie maksymalnego poziomu zadłużenia JST, w wyniku wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowania budżetowego, w ostatnim czasie doprowadziło do trudności finansowych wielu gmin w Polsce, a w przypadku gminy Ostrowie (województwo zachodniopomorskie) są podejmowane działania związane z jej likwidacją, mimo że polskie prawo nie przewiduje zdolności upadłościowej JST.

prawda, kredytodawcy/pożyczkodawcy chętnie angażują swoje środki w działania realizowane przez gminy⁵⁸⁹, lecz to ogólna sytuacja na rynku pieniężnym decyduje o alokacji kapitału finansowego. Wysokie koszty pozyskania kapitału powodują zwiększenie wydatków bieżących, tym samym ograniczając pulę środków, które mogą być przeznaczone na działalność inwestycyjną.

W znacznym stopniu niezależne od działań gmin pozostają zarazem procesy demograficzne zachodzące na ich terenie, które rzutują na wielkość pozyskiwanych przez nie dochodów, a więc na potencjał inwestycyjny gmin⁵⁹⁰. Wystarczy wspomnieć o udziałach tych jednostek w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, które są uzależnione od: liczby, struktury demograficznej oraz poziomu aktywności ekonomicznej ludności. Co prawda, nasilający się proces starzenia się społeczeństwa dotyka wszystkie jednostki, ale z różnym nasileniem, co ma bezpośrednie przełożenie na ich: dochody, płacone podatki, realizowane wydatki, a więc wielkość środków, które kształtują potencjał inwestycyjny⁵⁹¹.

Nie bez znaczenia dla dochodów gmin pozostaje zarazem ruch wędrowniczy mieszkańców (migracje), który najczęściej wynika z poszukiwania lepszego miejsca do życia. Często decyzje, dotyczące zmiany miejsca zamieszkania, są związane z chęcią podjęcia pracy w ogóle lub też pracy lepiej płatnej. Decyzje migracyjne mają konkretne konsekwencje w postaci przemieszczenia się części dochodów pomiędzy gminami. Mieszkańcy, osiedlający się na terenie danej jednostki, stanowią potencjalne źródło dochodów. Odływ mieszkańców łączy się z częściową utratą bazy podatkowej (zwłaszcza w zakresie podatków dochodowych).

Czynnikiem wpływającym na potencjał inwestycyjny gmin jest również ogólna sytuacja makroekonomiczna, która odgrywa istotną rolę w kształtowaniu ich poziomu dochodów, zarówno własnych, jak i przekazywanych z budżetu państwa i budżetów innych jednostek. Słaba koniunktura na rynku (kryzys gospodarczy) sprawia, że skłonność do podejmowania decyzji opodatkowanych na rzecz gmin wyraźnie maleje. Spadające ceny nieruchomości mogą oddziaływać na wielkość wpływów z tytułu podatku od nieruchomości nawet w sytuacji krajów, w których obowiązują wartościowe systemy opodatkowania nieruchomości. W naszym kraju wpływy z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów są uzależnione od kształtowania się cen na rynku nieruchomości, stąd w sytuacji ich obniżenia dochody gmin z tego tytułu także mogą ulec istotnemu ograniczeniu. Jednocześnie ceny na rynku nieruchomości znajdują swoje odzwierciedlenie we wpływach gmin z najmu czy dzierżawy

⁵⁸⁹ Ze względu na ich charakter – brak zdolności upadłościowej czy duży majątek, który może stanowić zabezpieczenie zaciąganych zobowiązań.

⁵⁹⁰ Co prawda, gminy mogą podejmować działania sprzyjające poprawie sytuacji demograficznej, tworząc przyjazne warunki do zamieszkania i powiększania rodzin, ale działania te są kosztowne i nie zawsze przynoszą pożądane efekty. Wydaje się, że zjawiska demograficzne (ruch naturalny i migracyjny) powinny być zaliczone do uwarunkowań niezależnych od gmin.

⁵⁹¹ Według najnowszej prognozy Głównego Urzędu Statystycznego, do roku 2030 w wybranych gminach w Polsce nastąpi zmniejszenie liczby mieszkańców o ponad 20%, a są to gminy: Hel, Dubicze Cerkiewne, Milejczyce, Dołhobyczów, Czyże, Telatyn i Orla. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030*, Warszawa 2017, s. 9.

majątku komunalnego, a w momentach załamania koniunktury gospodarczej mogą w ogóle albo w znacznej mierze utracić te dochody w związku z brakiem zainteresowania wynajmem bądź dzierżawą przez potencjalnych najemców/dzierżawców.

Pogarszająca się sytuacja wewnętrzna kraju i rosnący deficyt budżetowy negatywnie odbijają się zarazem na potencjale inwestycyjnym gmin, zwłaszcza tych, które na potrzeby realizacji zadań inwestycyjnych zaciągały zobowiązania zwrotne, jak i tych, które takie zobowiązania chcą zaciągnąć. Niekorzystna sytuacja makroekonomiczna może bowiem przekładać się na utrudnienia w dostępie do kapitału i wzrost cen (kosztu) pozyskania środków ze źródeł zwrotnych. Co prawda, gminy są w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do sektora prywatnego w pozyskaniu kapitału na rynku, ale i tak wobec braku kapitału mogą odczuwać skutki takiej sytuacji.

Analizując czynniki wpływające na potencjał inwestycyjny gmin, nie można także zapominać o dostępie do bezzwrotnych źródeł zagranicznych, głównie w kontekście udostępnianych środków w ramach unijnej polityki spójności. W ostatnich latach, jak również w obecnym okresie programowania (2014-2020), UE przekazuje, szczególnie regionom krajów słabiej rozwiniętych, znaczną pulę środków na poprawę poziomu konkurencyjności i likwidację luki rozwojowej. Ze środków tych często korzystają gminy, przeznaczając pozyskane środki właśnie na działalność inwestycyjną (powiększając przy tym całkowity potencjał inwestycyjny). Dokonując analizy wykorzystania środków z UE w latach 2007-2016, można stwierdzić, że finansowanie inwestycji gminnych w tym czasie odbywało się w znacznej mierze z wykorzystaniem tych środków. Pozyskanie środków z bezzwrotnej pomocy UE jest uwarunkowane zapewnieniem przez biorców tej pomocy (w tym przypadku gmin) tzw. wkładu własnego, o którym w dłuższym okresie decyduje poziom własnego potencjału inwestycyjnego.

Drugą grupę uwarunkowań, mających wpływ na potencjał inwestycyjny, stanowią te, na które mogą oddziaływać gminy, choć nie zawsze w sposób bezpośredni. Należy do nich przede wszystkim zaliczyć wielkość i dbałość władzy lokalnej o bazę podatkową. Jest ona uzależniona od charakteru jednostki (w tym pełnionych przez nią funkcji osadniczych) oraz poziomu rozwoju gospodarczego (w tym poziomu rozwoju przedsiębiorczości). Rozbudowa tej bazy często wiąże się z potrzebą ponoszenia wydatków inwestycyjnych, co sprawia, że jednostki, dysponujące ograniczonymi zasobami, mają istotne problemy z jej poszerzaniem. Może to pogłębiać, i tak duże, dysproporcje przestrzenne w tym potencjale. Prowadzone dotychczas badania empiryczne z wykorzystaniem analizy czynnikowej wykazały, że na wielkość osiągniętych przez gminy dochodów własnych, wynikających z wielkości bazy podatkowej, największy wpływ mają: poziom zurbanizowania, uwarunkowania przes-

trzenne, poziom rozwoju przedsiębiorczości, sytuacja na rynku pracy, sytuacja demograficzna (poziom obciążenia demograficznego) oraz system zagospodarowania przestrzennego⁵⁹².

Sytuacja dochodowa gmin jest nie tylko wypadkową czynników ustawowych, ale także takich, na które mogą oddziaływać jednostki⁵⁹³. Stąd ważnym czynnikiem rzutującym na wielkość pozyskiwanych dochodów, mających wpływ na zdolność tworzenia potencjału inwestycyjnego, jest polityka podatkowa realizowana przez gminy. Co prawda, możliwość jej realizacji wynika z uregulowań prawnych, ale sposób prowadzenia jest uzależniony od umiejętności osób ją realizujących. W Polsce politykę podatkową w ograniczonym zakresie mogą realizować wyłącznie gminy, pozostałe typy JST są pozbawione własnych dochodów podatkowych. Dzięki tej polityce podatkowej, gminy mogą dążyć do osiągnięcia określonych celów fiskalnych i pozafiskalnych. Prowadzona przez gminy polityka podatkowa oparta na niskich stawkach podatkowych, jak również stosowane na szeroką skalę preferencje podatkowe w krótkim czasie istotnie ograniczają wielkość pozyskiwanych dochodów, lecz w dłuższym okresie mogą prowadzić do widocznego ich zwiększenia, np. w efekcie pobudzenia przedsiębiorczości na określonym terenie lub przyciągnięciu znacznej liczby mieszkańców⁵⁹⁴.

Na potencjał inwestycyjny gmin mają także wpływ zasoby ludzkie, zwłaszcza te zaangażowane bezpośrednio w realizację budżetu jednostki. Zarówno władza lokalna (władza wykonawcza i uchwałodawcza), jak i pracownicy aparatu pomocniczego władzy wykonawczej stale podejmują decyzje, które mają swoje odzwierciedlenie w realizowanych dochodach i wydatkach budżetowych. Ich umiejętności w zakresie podejmowania racjonalnych decyzji przesądzają o efektywności gospodarowania ograniczonymi zasobami finansowymi, co zasadniczo wpływa na możliwości wygospodarowania środków na działania rozwojowe (inwestycyjne). Umiejętność wdrażania rozwiązań proefektywnościowych oraz wprowadzanie nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami publicznymi, z przekonaniem o zasadności ich wykorzystania, powinno służyć zwiększaniu potencjału inwestycyjnego gmin. Kluczowe znaczenie dla kreowania przyszłego potencjału inwestycyjnego ma równocześnie perspektywiczne, długofalowe planowanie, przejawiające się w przyjmowaniu długookresowych strategii rozwojowych z wyznaczaniem priorytetów inwestycyjnych oraz podejmowaniem inwestycji przyczyniających się w przyszłości do ograniczania kosztów bieżącego funkcjonowania gmin. Jednak wymaga to od osób, podejmujących decyzje rozwojowe, determinacji w działaniu i umiejętności

⁵⁹² A. Stander, A. Kozera, *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne kształtowania się poziomu własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2017, nr 1 (85), s. 695-707.

⁵⁹³ Por. B. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2016, nr 1, s. 643.

⁵⁹⁴ B. Filipiak, *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2015, nr 76, t. 1, s. 222-225.

przekonania do takiego sposobu zarządzania wszystkich zaangażowanych w ten proces.

Wśród innych, wewnętrznych uwarunkowań kształtujących analizowany potencjał należy wymienić czynniki polityczne oraz relacje między władzą uchwałodawczą a wykonawczą. Gminy nie powinny być upolitycznione. Cykle wyborcze i działania władzy w kierunku reelekcji zaburzają długofalową politykę rozwojową. Nierzadko w okresach przedwyborczych są podejmowane działania niesprzyjające powiększaniu potencjału inwestycyjnego, a wręcz przeciwnie, są realizowane inwestycje, które ze względu na swój charakter istotnie go ograniczają na wiele kolejnych lat. Jednocześnie brak wspólnego działania pomiędzy organami władzy lokalnej może prowadzić do podobnych skutków. Tylko sprawne i przemyślane działanie (zarządzanie) może wywierać pozytywny wpływ na zdolność gminy do kreowania potencjału inwestycyjnego.

Coraz częściej podkreśla się także rolę podejmowanej przez gminy konkurencji podatkowej w kreowaniu potencjału inwestycyjnego. „Bogatsze”, lepiej wyposażone jednostki, charakteryzujące się wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego są w stanie zapewnić swoim potencjalnym mieszkańcom, jak również podmiotom gospodarczym lepsze warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej, przy okazji gwarantując sobie wyższe wpływy budżetowe. Rezygnując z części wpływów podatkowych (w ramach władztwa podatkowego), mogą przyczynić się do zwiększenia wpływów budżetowych z innych źródeł. Zatem poziom rozwoju gmin, często będący konsekwencją zasłóci historycznych i innych uwarunkowań niezależnych od jednostki, może zasadniczo oddziaływać na przenoszenie środków finansowych zasilających budżety gmin, zmniejszając potencjał inwestycyjny jednych jednostek na rzecz innych.

Reasumując, należy stwierdzić, że znaczna część zidentyfikowanych czynników kształtujących potencjał inwestycyjny gmin jest tożsamy lub zbliżonych do czynników wpływających na ich samodzielność finansową. Można je ująć w grupie czynników prawnych o charakterze zewnętrznym (niezależnym od działalności gmin), a także ekonomicznych (zarówno tych zależnych, jak i niezależnych od gminy). Porównanie czynników wpływających na samodzielność finansową i potencjał inwestycyjny gmin wraz z określeniem siły ich oddziaływania zostało zaprezentowane w tabeli 3.4. Siła i kierunek wpływu poszczególnych czynników w tabeli (w nawiasach) zostały wyznaczone na podstawie subiektywnej oceny autorki, po dokonaniu analizy literatury odnoszącej się do samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu.

Tabela 3.4. Porównanie determinant samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce

	Samodzielność finansowa	Potencjał inwestycyjny
UWARUNKOWNIA WEWNĘTRZNE		
Wielkość bazy podatkowej (uzależnionej od: uwarunkowań przyrodniczych, struktury demograficznej ludności, aktywności ekonomicznej ludności, poziomu zamożności ludności, systemu zagospodarowania przestrzennego i charakteru jednostek osadniczych JST, poziomu rozwoju przedsiębiorczości).	+(3)	+(3)
Możliwość realizacji własnej polityki podatkowej, w szerszym kontekście korzystania z samodzielności dochodowej.	+ (3)	+(1)
Efektywność wydatkowania środków finansowych uzależniona od jakości zarządzania środkami publicznymi (m.in. wynikającej z umiejętności i doświadczenia kadry zarządzającej gmin) oraz charakteru obsługiwanego terenu gminy mającego wpływ na wielkość i strukturę wydatków budżetowych.	+(2)	+(3)
UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE		
Wielkość i stabilność dochodów gmin wynikająca z przypisanych ustawowo źródeł dochodów.	+(2)	+(3)
Konstrukcja systemu dochodów determinująca udział dochodów własnych.	+(3)	x
Zakres przyznanego władztwa podatkowego.	+(3)	x
Zakres i konstrukcja systemu wyrównywania dochodów (udział kategorii dochodów celowych).	-(3)	+/- (2)
Adekwatność dochodów do zadań przypisanych do realizacji.	+(3)	+(3)
Przyznanie swobody w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej.	+(3)	+(1)
Wyznaczenie dopuszczalnych form wykonywania zadań publicznych.	-(3)	-(2)
Ograniczenia wynikające z konieczności zachowania określonego trybu wyboru: dostawców, wykonawców, usługodawców.	-(3)	-(2)
Ustalenie zakresu obligatoryjnych zadań bieżących.	-(3)	-(3)
Wprowadzanie: wytycznych, zaleceń, standardów wykonywania własnych zadań obligatoryjnych.	-(3)	-(2)
Ustalenie zakresu zadań zleconych, ich wycena i sposób finansowania.	-(3)	x
Sposób ujęcia zadań a sposób ich finansowania (np. zadania edukacyjne).	-(3)	-(2)
Ograniczenia w zakresie zaciągania długu.	-(2)	-(3)
Koszty obsługi długu.	-(1)	-(3)
Kształtowanie się deficytu budżetu państwa i deficytu całego sektora finansów publicznych.	-(3)	-(2)
Dostęp do bezzwrotnych środków pomocy UE.	x	+(3)

Oznaczenia: + pozytywny wpływ, - negatywny wpływ, x – co do zasady wpływ neutralny, 1 – słaby wpływ, 2 – umiarkowany wpływ, 3 – silny wpływ.

Źródło: opracowanie własne.

Jak już zauważono, zestaw zaprezentowanych determinant obu analizowanych kategorii jest do siebie zbliżony. Jednak ich zakres oddziaływania jest odmienny i zależny od ich ujęcia. Warto choćby zwrócić uwagę na kategorię konstrukcji systemu dochodów gmin (wraz z określeniem zakresu władztwa podatkowego), która ma zasadniczy wpływ na samodzielność finansową, ale jest zdecydowanie mniej ważna w odniesieniu do potencjału inwestycyjnego. Można wyobrazić sobie gminę wyposażoną w stuprocentowe dochody pochodzące z zewnątrz, która może charakteryzować się wysokim poziomem potencjału inwestycyjnego, przyjmując, że przyznana wielkość dochodów przewyższa szacowany poziom wydatków niezbędnych do realizacji wszystkich zadań bieżących przypisanych jednostce. Podobnie jest z dostępnością do bezzwrotnych środków pomocowych UE. Mają one istotny wpływ na potencjał inwestycyjny, w wyrażnie węższym zakresie decydują o samodzielności finansowej gmin. Innym przykładem, godną uwagi, jest efektywność wydatkowania środków finansowych, wynikająca głównie z jakości kapitału ludzkiego. Natomiast ta jest znaczącą determinantą potencjału inwestycyjnego, jednocześnie oddziałując, ale w mniejszym stopniu, na samodzielność finansową raczej w kontekście możliwości wygospodarowania środków na stabilnym poziomie.

ROZDZIAŁ IV

METODYKA POMIARU SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ I POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO GMIN

4.1. Samodzielność finansowa i potencjał inwestycyjny gmin jako przedmiot badania – problemy pomiaru

Pomiar samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego gmin budzi zastrzeżenia natury metodycznej i metodologicznej, wynikające ze złożoności i wieloaspektowości analizowanych kategorii. Sprawia to, że pomiar ten jest skomplikowany i niejednoznaczny. W literaturze przedmiotu można odnaleźć różne podejścia i metody służące określeniu poziomu samodzielności finansowej po stronie dochodowej i wydatkowej, jak również wielkości potencjału inwestycyjnego gmin. Przegląd metod został zaprezentowany w dalszej części książki. Różni autorzy, zajmujący się tematyką pomiaru, zgłaszają rozmaite wątpliwości w tym zakresie. Dylematy te są związane, po pierwsze z różnorodnym rozumieniem, ujmowaniem i definiowaniem tych samych kategorii lub też wskazywaniem innych elementów składowych analizowanych kategorii⁵⁹⁵; po drugie, z doбором miar odzwierciedlających czynniki będące przedmiotem pomiaru. Jednocześnie badacze zauważają problemy dotyczące prawidłowości prowadzenia pomiaru, a także dostępności i porównywalności danych w dłuższych szeregach czasowych, które mogą zostać wykorzystane do budowy miar. Stosowana, zróżnicowana metodologia pomiaru tych samych kategorii przyczynia się do tego, że osiągnane wyniki nie mogą być porównywane i powodują problemy interpretacyjne, zwłaszcza w sytuacji uzyskiwania istotnie różnych wyników.

Ze względu na złożoność procesów gospodarczych, politycznych i prawnych, w sektorze samorządowym jest utrudnione jednoznaczne określenie finansowych kryteriów wyznaczających faktyczną samodzielność finansową gmin, tak w aspekcie dochodowym, jak i wydatkowym. Jeszcze więcej trudności nastręcza próba pomiaru samodzielności przychodowej. Przystępując do oceny poziomu samodzielności finansowej gmin, należy mieć na uwadze to, czym jest owa samodzielność i czym są jej ograniczenia. Poszukując mierników, które mogłyby być wykorzystywane do tej oceny po stronie dochodowej, należy pamiętać, że dochody gmin nie są jednolitą

⁵⁹⁵ Przyjęte definicje obu analizowanych kategorii ekonomicznych – samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin – determinują podejście do ich pomiaru.

kategorią ekonomiczną, a zatem w różnym stopniu determinują ich samodzielność dochodową⁵⁹⁶. Natomiast, rozpatrując stronę wydatkową, trzeba ująć to, że poziom samodzielności jest uzależniony od swobody podejmowania decyzji finansowych w zakresie wydatkowania środków finansowych w związku z narzuconym katalogiem zadań obowiązkowych do wykonania oraz zasadami wydatkowania części środków przyznawanych gminom. Oceniając samodzielność wydatkową, warto jednocześnie uwzględnić zakres⁵⁹⁷:

- **samodzielności politycznej** – oznaczającej możliwość podejmowania samodzielnych decyzji o zasadach dostarczenia danego dobra lub świadczenia usługi;
- **samodzielności czynników produkcji** – określanej poziomem swobody w doborze i wynagrodzeniu czynników produkcji (w tym kapitału ludzkiego);
- **samodzielności produktów** – dotyczącej możliwości samodzielnego definiowania ilości oraz jakości dostarczanych dóbr i usług.

Biorąc pod uwagę wszystkie trzy zakresy samodzielności wydatkowej, trudno jest uszeregować wydatki tak, jak się tego dokonuje w przypadku dochodów: od najbardziej do najmniej samodzielnych⁵⁹⁸. Analiza poziomu samodzielności z wykorzystaniem mierników samodzielności jest również utrudniona ze względu na fakt, że ograniczenia samodzielności dochodowej i wydatkowej przenikają się wzajemnie. Samodzielność dochodowa i wydatkowa jest determinowana nie tylko przez regulacje odnoszące się do dochodów bądź wydatków, ale także określające kształt budżetów gmin czy limitów zadłużenia⁵⁹⁹.

Kolejnym, sygnalizowanym w literaturze problemem, z którym należy sobie poradzić przy budowie mierników samodzielności finansowej, jest to, że usztywnienia polityki publicznej po stronie dochodów i wydatków wynikają nie tylko z przepisów prawa, lecz zarazem ze specyfiki poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków. Wydatki i dochody, których ponoszenie lub osiągnięcie jest związane z silnymi grupami mieszkańców, zwykle stają się bardziej stałe w czasie (usztywnione) niż pozostałe⁶⁰⁰.

⁵⁹⁶ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej...*, op. cit., s. 13.

⁵⁹⁷ Por. S. Bach, H. Blöchliger, D. Wallau, *The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study*, „OECD Economics Department Working Papers”, OECD Publishing, 2009, no. 705.

⁵⁹⁸ Por. P. Spahn, *Measuring Decentralisation of Public Sector Activities. Conceptual Issues and the Case of Germany*, [in:] *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, K. Junghun, J. Lotz, H. Blöchliger (eds.), „OECD Fiscal Federalism Studies”, OECD 2013, s. 89-99; S. Bach, H. Blöchliger, D. Wallau, *The Spending Power...*, op. cit.; L. Oulasvirta, M. Turala, *Financial Autonomy and Consistency of Central Government Policy towards Local Governments*, „International Review of Administrative Sciences”, 2009, vol. 75, s. 311-332.

⁵⁹⁹ J. Martinez-Vazquez, A. Timofeev, *Decentralization Measures Revisited*, „Public Finance & Management”, 2010, no. 10(1), s. 13-47.

⁶⁰⁰ Por. F.R. Baumgartner, B. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, The University of Chicago Press, Chicago 1993; P. Mortensen, *Policy Punctuations in Danish Local Budgeting*, „Public Administration”, 2005, vol. 83, no. 4, s. 931-950.

Problemy pomiaru wiążą się także ze specyfiką potencjału inwestycyjnego, wynikającą choćby z wielości kształtujących go czynników. Dylematy ogólne, dotyczące pomiaru samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin, przede wszystkim odnoszą się do:

- doboru narzędzia badawczego oraz miar najprecyzyjniej odzwierciedlających badane kategorie i zjawiska; w literaturze przedmiotu są prezentowane bardzo różne miary do oceny poziomu samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego, często eliminujące się wzajemnie;
- konieczności hierarchizacji miar wykorzystywanych do opisu badanych kategorii ze względu na posługiwanie się zestawem miar samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego (co wynika ze złożoności obu kategorii);
- stosowania zmiennych ilościowych i/lub jakościowych do oceny, zwłaszcza wobec zależności występujących pomiędzy analizowanymi kategoriami;
- dostępności danych na odpowiednich poziomach agregacji oraz w odpowiednim podziale, problemem również pozostaje niekompletność przedstawianych danych, co uniemożliwia pomiar;
- zasadności tworzenia i stosowania do oceny poziomu analizowanych kategorii miar syntetycznych; budowa miar syntetycznych i ich wykorzystanie są obciążone dość istotnym błędem subiektywności doboru zmiennych, co sprawia, że kilku badaczy stosujących to samo podejście, dobierając zestaw innych zmiennych (cech diagnostycznych), uzyska odmienne wyniki;
- zmieniających się często przepisów prawnych powodujących zmiany w klasyfikacji budżetowej, co skutkuje brakiem zachowania porównywalności analizowanych danych w dłuższym okresie; przy tym często dokonanie własnych przeliczeń danych nie jest możliwe ze względu na brak dostępności danych na odpowiednim poziomie agregacji.

Pierwszym z poruszanych problemów, związanych z pomiarem, jest kwestia jego trafności, która może być definiowana w kategoriach zdolności formułowania na podstawie wyników pomiaru i wniosków dotyczących konkretnie sformułowanych funkcji pomiaru⁶⁰¹. Trafność pomiaru powinna być rozpatrywana w kontekście relacji między wybranym narzędziem pomiarowym a celami, jakie są przed nim stawiane. W literaturze przedmiotu najczęściej ocenia się samodzielność finansową i potencjał inwestycyjny z wykorzystaniem analizy wskaźnikowej, w przypadku której zasadniczą rolę odgrywa właściwy dobór wskaźników, a dokładniej ich ekwiwalentności w różnorodnych kontekstach społecznych. Ekwiwalentność ta nie odnosi się do dosłownego znaczenia leksykalnego, ale do równoważności funkcji, jaką pełnią

⁶⁰¹ Por. S. Messick, *Validity*, [in:] *Educational measurement*, R. L. Linn (ed.), Macmillan, New York 1989, s. 13-103; S. Messick, *Validity of Performance Assessment*, [in:] *Technical Issues in Large-Scale Performance Assessment*, G. Philips (ed.), National Center for Educational Statistics, Washington 1996.

one w pomiarze⁶⁰². Wśród innych, pożądanych cech wskaźników przyjmowanych do oceny różnych kategorii należy wymienić⁶⁰³:

- **wiarygodność** – wskaźnik powinien być tak zdefiniowany, aby jego weryfikacja nie powodowała nadmiernych trudności, tzn. aby spełniała wymóg przejrzystości definicyjnej i umożliwiała powtarzalność jej weryfikacji. Dlatego też najlepiej przy konstrukcji wskaźników posilkować się danymi: porównywalnymi, wiarygodnymi i łatwo dostępnymi;
- **dostępność** – wskaźnik powinien być łatwy do wygenerowania, tzn. nie może sprawiać problemów z wprowadzeniem go do bazy danych. Łatwo sformułować bogaty zestaw profesjonalnych i w pełni mierzalnych wskaźników, lecz skonstruowanych na podstawie niedostępnych danych;
- **łatwość interpretacji** – wskaźnik powinien być budowany w taki sposób, aby nie był kłopotliwy w jego interpretacji. Budowa skomplikowanych miar, które nie są zrozumiałe dla osób korzystających, nie spełni stawianych przed nimi zadań.

Wskaźniki wykorzystywane do oceny analizowanych kategorii nie zawsze w pełni wyróżniają się wymienionymi wyżej cechami. Jest to zwykle podyktowane ograniczoną dostępnością danych w pożądanych agregacjach. Zdarza się, że do pomiaru są stosowane miary, które niekiedy nie najtrafniej oddają charakter opisywanych kategorii, jednak są możliwe do zaprezentowania – w pewnym sensie mają „charakter zastępczy”.

Do oceny analizowanych kategorii najczęściej używa się całych zestawów wskaźników opisujących różne ich aspekty. W przypadku samodzielności finansowej buduje się miary pozwalające na ocenę zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej, pomijając samodzielność przychodową, z uwagi na problem kwantyfikacji pomiaru swobody zaciągania długu. Natomiast, dokonując pomiaru poziomu potencjału inwestycyjnego, najczęściej odrębnie podchodzi się do potencjału własnego i ogólnego (całkowitego). Uzyskany zestaw wskaźników powinien zostać uporządkowany pod względem ich znaczenia dla oceny analizowanych kategorii. Problem narasta w sytuacji, kiedy zastosowane mierniki mają różne miana i zakresy zmienności, co uniemożliwia ich bezpośrednie porównywanie ani dodawanie. W tej sytuacji niezbędne jest doprowadzenie różnoimiennych zmiennych do porównywalności w drodze ich normalizacji. Czynność ta wymaga zastosowania odpowiedniej metody, co naszcza kolejne trudności związane z jej wyborem⁶⁰⁴.

⁶⁰² A. Pokropek, *Porównywalność w badaniach międzynarodowych. Przykład wskaźnika motywacji do nauki w badaniu PISA 2006*, „Polska edukacja w świetle diagnoz prowadzonych z różnych perspektyw badawczych”, http://www.ptde.org/file.php/1/Archiwum/XIX_KDE/pdefy/Pokropek_2013.pdf (data dostępu: 21.02.2018).

⁶⁰³ *Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji*, Dokument roboczy nr 2, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, wersja polska, POPT, Warszawa 2002.

⁶⁰⁴ U. Ziemiańczyk, *Ocen poziomu rozwoju społeczno-gospodrczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, 2010, nr 14, s. 34.

Analiza poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin może być prowadzona z wykorzystaniem metod ilościowych i/lub jakościowych. Zastosowanie różnych metod powinno wynikać z różnych czynników składowych obu kategorii, mających charakter ilościowy i jakościowy. Użycie metod ilościowych pozwala na: badanie prawidłowości statystycznych, związków oraz realizacji pomiędzy różnymi kategoriami i zjawiskami, jak również na ustalenie czynników determinujących ich poziom oraz kierunków zmian i siły oddziaływania. Niekiedy mają one jednak ograniczony zakres zastosowania, ze względu na niewystarczającą dostępność danych lub charakter analizowanych czynników. Wówczas zasadne jest jej uzupełnienie bądź zastąpienie metodami jakościowymi. Co prawda, jedynie czynniki ilościowe są kwantyfikowalne i umożliwiają obiektywną ocenę przez pryzmat wielkości liczbowych. Jednakże w niektórych sytuacjach, wobec braku możliwości kwantyfikacji, niezbędne jest wykorzystanie danych jakościowych, które są obarczone dużym stopniem subiektywizmu⁶⁰⁵. Niejednokrotnie metody jakościowe są używane nie tyle jako główna metoda badawcza, ile jako uzupełnienie metod ilościowych. Mogą one mieć także istotne znaczenie w przypadku poszukiwania związków pomiędzy analizowanymi kategoriami – samodzielnością finansową a potencjałem inwestycyjnym gmin.

Ponadto, nierozwiązanym problemem, z którym muszą borykać się badacze, pozostaje niedostępność danych w określonym zakresie lub w odpowiednich agregacjach (kategorjach). Sposób prezentowania danych finansowych gmin wiąże się z przyjętym systemem sprawozdawczości budżetowej, w ramach której nie jest np. wyodrębniona kategoria wydatków, na który mają swobodny wpływ gminy. Te natomiast mogłyby posłużyć bezpośredniej ocenie stopnia samodzielności wydatkowej gmin. Klasyfikacja budżetowa odnosi się bowiem do: paragrafów, działów i rozdziałów, a nie swobody pozyskiwania czy wydatkowania, celów i zasad wydatkowania. Przedstawiane w bazach danych Ministerstwa Finansów dane budżetowe są agregowane w sposób uniemożliwiający wykorzystanie nawet wskazanej pełnej klasyfikacji, co przy 2 478 gminach jest zasadniczym problemem związanym z utworzeniem bazy danych, mimo że sprawozdania budżetowe jednostek są jawne.

Jak już zauważono, dokonywanie oceny poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin jest procesem złożonym i trudnym. Można zastosować wiele miar. Od tego, jakie miary są brane pod uwagę, mogą być uzależnione wyniki badań⁶⁰⁶. Problemem pozostaje nie tylko ustalenie, które miary są bardziej znaczące. Aby wyeliminować te problemy, można posłużyć się metodami taksonomicznymi, które za pomocą miernika syntetycznego pozwalają określić poszczególne kategorie za pomocą jednej wartości. Niezmiennie ważne w tym przypadku jest dokonanie właściwego doboru poszczególnych cech diagnostycznych. Mogą być one dobrane przy wykorzystaniu metod statystycznych lub pozastatystycznych,

⁶⁰⁵ B. Filipiak, M. Tarczyńska-Luniewska, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 23.

⁶⁰⁶ Por. L.P. Feld, T. Baskaran, J. Schnellenbach, *Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth, A meta-analysis*, Working Paper Alfred-Weber-Institut, University of Heidelberg, Heidelberg 2008.

które w świetle posiadanej wiedzy merytorycznej o badanych zjawiskach stanowią najważniejsze charakterystyki porównywanych obiektów⁶⁰⁷. Jednak zastosowanie metod taksonomicznych jest obciążone wadami, do których należy przede wszystkim zaliczyć: trudności interpretacyjne związane jedynie z możliwością rangowania badanych jednostek, ewentualne obserwacje zmian pozycji w utworzonych rankingach oraz dość dużą zależność uzyskanych wyników od doboru zmiennych. Dodatkowym ograniczeniem możliwości jej wykorzystania jest sygnalizowana już dostępność danych.

Problemy dotyczące doboru zmiennych diagnostycznych do budowy miar syntetycznych sprawiają, że pomiar, zwłaszcza samodzielności finansowej gmin, jest niezwykle trudny. Złożoność aspektów, wpływających na analizowane kategorie, powoduje, że w badaniach najlepiej jest uwzględniać wiele wskaźników w stosunku do różnych ich aspektów⁶⁰⁸.

Ostatnim ze wskazanych, najistotniejszych kwestii odnoszących się do problemów z dokonywaniem pomiaru analizowanych kategorii jest zapewnienie porównywalności danych w dłuższych szeregach czasowych. Ograniczenie to wynika głównie ze zmieniających się przepisów prawa, które wprowadzają zmiany w klasyfikacji budżetowej, a co za tym idzie, w sprawozdawczości gmin. Uniemożliwia to nie tylko porównywanie poszczególnych wielkości w czasie, ale także ustalenie stałej i zamkniętej listy czynników stanowiących o samodzielności finansowej i potencjale inwestycyjnym gmin (np. sposób ujmowania dotacji z UE).

Wśród innych, wskazywanych w literaturze kwestii, które należy rozstrzygnąć prowadząc badania, szczególnie w dłuższym okresie, jest podjęcie decyzji, czy urealnian wartości nominalne analizowanych danych. Pozostawienie wartości nominalnych może wywołać zjawisko znacznego niedowartościowania analizowanych kategorii. Należy również podjąć decyzję, czy istnieje konieczność oszacowania wpływu zjawiska deflacji⁶⁰⁹.

Świadomość zasygnalizowanych problemów z pomiarem analizowanych kategorii oraz relacji między nimi sprawia, że dokonywana ocena uwzględnia pewne jej mankamenty. Te rozstrzygnięcia wymagają zastosowania podejścia wielopłaszczyznowego, ze względu na fakt, że samodzielność finansowa i potencjał inwestycyjny gmin są kreowane w różnych obszarach działalności jednostek, w pewnych uwarunkowaniach w części zależnych, natomiast w części nie, od działalności gmin. Wśród tych uwarunkowań zasadnicze miejsce zajmują regulacje prawne podlegające częstym zmianom⁶¹⁰.

Przyjęte rozwiązania pomiaru w niniejszej książce wynikają z przyjętych definicji samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego gmin. Obie kategorie należy traktować jako złożone, wielowymiarowe, będące agregatami określonych

⁶⁰⁷ P. Galiński, *Możliwości finansowania inwestycji...*, op. cit., s. 4.

⁶⁰⁸ Por. J. Martineez-Vazquez, A. Timofeev, *Decentralization Measures Revisited*, „Public Finance & Management”, 2010, no. 10(1), s. 13-47.

⁶⁰⁹ B. Filipiak, *Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, „Finanse Publiczne”, 2016, nr 451, s. 85.

⁶¹⁰ Ibidem, s. 84-86.

składowych, do mierzenia których zostanie zastosowana określona metodologia opisana w dalszej części rozdziału.

4.2. Pomiar poziomu samodzielności finansowej gmin – przegląd literatury

Problem pomiaru samodzielności finansowej gmin, a szerzej JST, jest szeroko opisywany w literaturze przedmiotu⁶¹¹. Liczni autorzy, podejmujący analizowany temat, podkreślają, że analiza rozpatrywanego zagadnienia nie jest w zasadzie możliwa z wykorzystaniem jednego, uniwersalnego wskaźnika i najczęściej konieczne staje się odwołanie do wielu różnych elementów nawiązujących do samodzielności finansowej tak w aspekcie dochodowym, jak i wydatkowym⁶¹². Problem pomiaru dotyczy wypracowania uniwersalnych miar. Autorzy, zajmujący się tą tematyką, poszukują wskaźników, które mogłyby służyć ocenie nie tylko poziomu samodzielności, ale również poziomu decentralizacji sektora publicznego. Jednocześnie zwracają uwagę, że dobór mierników wykorzystywanych do oceny poziomu samodzielności finansowej gmin jest bardzo trudny⁶¹³. Często pomysł na zastosowanie miar ilościowych służy im do opisu zależności pomiędzy różnymi kategoriami dochodów i wydatków a poziomem samodzielności dochodowej i wydatkowej⁶¹⁴.

Autorzy, zajmujący się tematyką oceny poziomu samodzielności finansowej, poszukują możliwości zastosowania skwantyfikowanych miar tej samodzielności w różnych aspektach. W literaturze używa się miar wykorzystujących informacje o relacjach między różnymi kategoriami dochodów i wydatków gmin, lub szerzej, odnoszących się do JST bądź JST i całego sektora publicznego. Ważnym elementem budowy tych miar jest dokonanie rozróżnienia, wyodrębnienia dochodów i wydatków mniej i bardziej samodzielnych⁶¹⁵.

W literaturze angielskiej do oceny poziomu samodzielności finansowej proponuje się zastosowanie wskaźników obrazujących udział wydatków (dochodów) lokalnych w wydatkach (dochodach) rządowych, w ogóle wydatków (dochodów)

⁶¹¹ K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy*..., op. cit., s. 97-125; R. D. Ebel, S. Yilmaz, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, „Policy Research Working Paper”, no. 2809, The World Bank, Washington D.C. 2002, s. 97, 114, 120; J. Meloche, F. Vaillancourt, S. Yilmaz, *Decentralization or Fiscal Autonomy?*..., op. cit., s. 97, 120, 121, 123; M. E. Bell, R. D. Ebel, K. Kaiser, J. Rojchaichainthorn, *Measuring Fiscal Decentralization: A New Perspective. Draft for discussion*, The World Bank, September 19, 2006, s. 99, 100, 104, 105, 106, 341.

⁶¹² J. Martinez-Vazquez, A. Timofeev, *Decentralization Measures*..., op. cit., s. 13-47.

⁶¹³ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu*..., op. cit., s. 88; M. Jastrzębska, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego przed akcesją i po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne”, 2009, nr 12, s. 14; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu*..., op. cit., s. 37-38.

⁶¹⁴ Przykłady takiego podejścia zaprezentowano w rozdziale I.

⁶¹⁵ A. Kopańska, *Autonomia wydatkowa polskich gmin – próba kwantyfikacji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2017, nr 298, s. 32-33.

publicznych lub też w produkcie krajowym brutto (PKB)⁶¹⁶. Jednak od dawna zwraca się uwagę na słabości tych miar, do których należą następujące:

- po stronie wydatków gmin nie rozróżnia się obligatoryjnych i fakultatywnych wydatków gmin; w wydatkach są także ujęte te związane z realizacją obowiązkowych funkcji (zadań), choć gminy nie mają wpływu na ich realizację albo ich oddziaływanie jest w istotny sposób ograniczone;
- po stronie dochodów gmin nie rozróżnia się źródeł lokalnych dochodów, mimo że charakter i stopień samodzielności lokalnej może być bardzo różnorodny; ponadto, często w porównaniach pomija się: transfery międzyrządowe, sposób ich przyznawania (obiektywizm kryteriów) i swobodę rozdysponowywania⁶¹⁷.

Uwzględniając przedstawione ułomności tych miar, można stwierdzić, iż nie powinny być one używane do pomiaru stopnia samodzielności finansowej gmin.

Analiza poziomu samodzielności finansowej jest prowadzona odrębnie dla samodzielności dochodowej i wydatkowej⁶¹⁸. Najczęściej proponowanym w literaturze anglojęzycznej wskaźnikiem do oceny poziomu samodzielności dochodowej jednostek samorządowych na szczeblu lokalnym jest tzw. wskaźnik autonomii dochodowej, który jest obliczany według wzoru⁶¹⁹:

$$\text{Wskaźnik autonomii dochodowej} = \frac{\text{dochody własne}}{\text{dotacje centralne} + \text{przychody zwrotne}}.$$

Dokonując jego obliczenia i interpretacji, należy pamiętać o właściwej klasyfikacji poszczególnych źródeł dochodów do wskazanych kategorii. Dochody budżetowe gmin nie są, jak już zauważono, jednolitą kategorią ekonomiczną, a tym samym w różnym stopniu determinują samodzielność organów władzy lokalnej⁶²⁰. Ważne jest zatem, by dochody były kwalifikowane z uwzględnieniem swobody oddziaływania na nie przez władzę lokalną, a nie tylko regulacji prawnych, np. jak ma to miejsce w Polsce w przypadku dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych

⁶¹⁶ Por. P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2011, s. 39-41. Autorka reprezentuje pogląd, że miary te nie obrazują analizowanego zjawiska, a jedynie wielkość i znaczenie sektora samorządowego.

⁶¹⁷ K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit., s. 97-98.

⁶¹⁸ Natomiast w literaturze przedmiotu nie jest prowadzony pomiar w stosunku do samodzielności przychodowej. Część autorów, dokonując pomiaru samodzielności finansowej z wykorzystaniem miar syntetycznych, wśród zmiennych diagnostycznych umieszcza miary odnoszące się do poziomu zadłużenia jednostek, np.: udział zadłużenia w dochodach ogółem, udział kosztu obsługi zadłużenia w dochodach ogółem, kwota długu w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

⁶¹⁹ D. Wulansari, *Analysis on local government performance*, Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret, Surakarta 2010, s. 28; I. Taufiq Ritonga, *Developing a measure of local government's financial condition*, „Journal of Indonesian Economy and Business”, 2014, vol. 29, no. 2, s. 142-164; Por. D. Stegarescu, *Public sector decentralization: Measurement concepts and recent international trend*, „Discussion Paper”, no. 04-74, s. 5-8, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0474.pdf> (data dostępu: 04.12.2016); E. Rusu, *Financial revenue autonomy of local budgets in Romania. Measuring approach*, „Journal of Public Administration”, Finance and Law, 2013, vol. 3, s. 61-62.

⁶²⁰ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej...*, op. cit., s. 13.

stanowiących dochody budżetu państwa. Przyjmuje się, że wysoki udział dochodów własnych sprzyja możliwości prowadzenia własnej polityki finansowej gmin, a także polityki rozwojowej tych jednostek. Czynnikiem najbardziej stymulującym rozwój są dochody własne *sensu stricto*, zaś najniższym dotacje celowe⁶²¹.

Natomiast eksperci Dexia-Banku do oceny poziomu samodzielności dochodowej gmin stosują wskaźnik tzw. marginesu lokalnego manewrowania środkami podatkowymi, który obliczają jako części tych dochodów gmin stanowiących podatki, w stosunku do których mają znaczną swobodę decydowania. Często jest on wykorzystywany do dokonywania porównań samodzielności dochodowej jednostek pomiędzy krajami⁶²².

W literaturze anglojęzycznej do oceny stopnia samodzielności dochodowej, są również proponowane inne, bardziej złożone miary, wśród których można wymienić⁶²³:

- wskaźnik lokalnej samodzielności dochodowej,
- wskaźnik stopy dochodów własnych,
- wskaźnik stopy zależności dochodowej,
- złożony wskaźnik samodzielności finansowej.

Sposób ich obliczania został zaprezentowany poniżej.

Wskaźnik lokalnej samodzielności dochodowej (SRA)

$$SRA = \frac{OR_{SNG}}{TR_{SNG}} = \frac{[T_{discr} + NT_{discr} + GG_{obj} + SG_{uncond}]_{SNG}}{[T + NT + GG + SG]_{SNG}},$$

gdzie:

OR_{SNG} – dochody własne;

TR_{SNG} – dochody ogółem;

T_{discr} – dochody podatkowe, wobec których gminy wykazują władztwo podatkowe;

NT_{discr} – dochody niepodatkowe, w przypadku których gminy mają swobodę ich kształtowania;

GG_{obj} – dotacje ogólnego przeznaczenia (subwencje) przyznawane i przekazywane na podstawie obiektywnych kryteriów;

SG_{uncond} – bezwarunkowe, specyficzne dotacje;

T – dochody podatkowe ogółem;

NT – dochody niepodatkowe ogółem;

GG i SG – wszelkie transfery (dotacje ogólnego przeznaczenia i celowe).

Stopa dochodów własnych (ORR)

$$ORR = \frac{OR_{SNG}}{TR_{SNG} + TR_{CG}} = \frac{[T_{discr} + NT_{discr} + GG_{obj} + SG_{uncond}]_{SNG}}{[T + NT + GG + SG]_{SNG} + TR_{CG}},$$

⁶²¹ Zakres samodzielności finansowej samorządów regionalnych, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, A. Szewczuk (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 391-401.

⁶²² Szerzej: *Local finance in the fifteen countries of the European Union*, Dexia, Bruselss, Paris 1997, s. 47.

⁶²³ K. Beer-Tóth, *Local Financial Autonomy...*, op. cit., s. 120-123.

gdzie:

TR_{SNG} – dochody ogółem gmin;

TR_{CG} – całkowite dochody rządu centralnego.

Stopa zależności dochodowej (DRR)

$$DRR = \frac{DR_{SNG}}{TR_{SNG} + TR_{CG}} = \frac{[(T - T_{discr}) + (NT - NT_{discr}) + (GG - GG_{obj}) + (SG - SG_{uncond})]_{SNG}}{[T + NT + GG + SG]_{SNG} + TR_{CG}},$$

gdzie:

DR_{SNG} – dochody zależne gmin.

Złożony wskaźnik samodzielności finansowej

$$CI_{SRA} = \frac{AT_{SCG}}{T_{SCG} + T_{CG}} = \frac{[T_{discr}]_{SCG}}{T_{SCG} + T_{CG}},$$

gdzie:

AT_{SCG} – autonomiczne dochody podatkowe gmin;

T_{discr} – dochody podatkowe, wobec których gminy wykazują władztwo podatkowe;

T_{SCG} – dochody podatkowe gmin;

T_{CG} – dochody podatkowe rządu centralnego.

Jednak i te miary, choć uwzględniające specyfikę różnych kategorii dochodów, mają zdecydowaną wadę, która ogranicza możliwości wykorzystania ich do oceny samodzielności dochodowej gmin. Ich zastosowanie jest determinowane dostępnością szczegółowych danych odnoszących się do dochodów gmin⁶²⁴.

Wśród polskich autorów, zajmujących się problematyką samodzielności dochodowej i jej pomiaru, dominuje podejście związane z wykorzystaniem zestawu wielu różnorodnych wskaźników obrazujących różny poziom tej samodzielności (w zależności od poszczególnych kategorii dochodów własnych). Miary te są prezentowane osobno, jak również jako kombinacje poszczególnych wskaźników i elementy składowe liczonych miar syntetycznych, obliczanych jako średnia arytmetyczna lub geometryczna⁶²⁵. Interpretacja przedstawionych miar musi uwzględniać specyfikę poszczególnych kategorii⁶²⁶.

Wśród najczęściej stosowanych wskaźników samodzielności dochodowej gmin można wymienić⁶²⁷:

⁶²⁴ Por. J. Reiljan, K. Timpmann, *The problems and development potential of revenue autonomy in Estonian municipalities*, https://www.researchgate.net/publication/228818518_THE_PROBLEMS_AND_DEVELOPMENT_POTENTIAL_OF_REVENUE_AUTONOMY_IN_ESTONIAN_MUNICIPALITIES (data dostępu: 25.01.2018).

⁶²⁵ Por. K. Polarczyk, *Sektor finansów publicznych w krajach OECD*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 180, sierpień 2000, s. 71.

⁶²⁶ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów...*, op. cit., s. 143-144.

⁶²⁷ E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Wydawnictwo Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2005, s. 167; B. Z. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza*

- wskaźnik samodzielności dochodowej I stopnia – liczony jako udział dochodów własnych w dochodach ogółem⁶²⁸;
- udział dochodów własnych pomniejszonych o udziały stanowiące dochody własne budżetu państwa (udziały w podatku dochodowym PIT i CIT) w dochodach ogółem, nazywany zmodyfikowanym wskaźnikiem samodzielności dochodowej;
- udział dochodów własnych w wydatkach ogółem;
- udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem;
- wskaźnik samodzielności dochodowej II stopnia – liczony jako udział dochodów własnych i subwencji ogólnej w dochodach ogółem;
- udział dochodów własnych i subwencji ogólnej pomniejszonej o część oświatową w dochodach ogółem (lub wydatkach ogółem);
- udział dochodów z podatków i opłat w dochodach budżetowych ogółem (ewentualnie w wydatkach);
- udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem;
- udział dochodów z majątku w relacji do dochodów budżetowych ogółem;
- dochody własne na jednego mieszkańca;
- udział dochodów z tytułu udziału w podatkach centralnych w dochodach ogółem;
- udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem.

finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2011, s. 100; J. Łukomska-Szarek, *Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządów lokalnych*, „Studia i Materiały, Miscellanea Oeconomicae”, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2012, nr 2, s. 275; J. Zawora, *Możliwości finansowania inwestycji gmin wiejskich w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XVI, z. 6, Wydawnictwo WIEŚ JUTRA Sp. z o.o., Warszawa-Poznań-Lublin 2014, s. 556; M. Łyszkiewicz, *Znaczenie samodzielności dochodowej*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 2013, nr 7, s. 19; R. Głowicka-Wołoszyn, A. Kozera, F. Wysocki, *Identyfikacja wewnętrznych uwarunkowań...*, op. cit., s. 78; M. Łyszkiewicz, *Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2016, nr 432, s. 95; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów...*, op. cit., s. 143; M. Poniatowicz, *Determinanty autonomii dochodowej...*, op. cit., s. 26; A. Czarny, *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica”, 2016, nr 329 (84)3, s. 43-44; P. Galiński, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – sytuacja w Polsce*, 2010, www.samorząd.lex.pl/czytaj/-artykul/samodzielosc-dochodowa-jednostek-samorządu-terytorialnego--sytuacja-w-polsce (data dostępu: 28.02.2018); K. Brzozowska, M. Kogut-Jaworska, *Władztwo podatkowe w ocenie...*, op. cit., s. 330; E. Mioduchowska-Jaroszewicz, *Ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu Choszczeńskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 687, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 48, s. 167-170; K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST...*, op. cit., s. 438; M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 88-89; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 56.

⁶²⁸ Może być również analizowany wskaźnik stopnia uzależnienia od zewnętrznych źródeł finansowania, obliczany jako udział dochodów ogółem pomniejszonych o dochody własne w dochodach ogółem. Por. Z. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów...*, op. cit., s. 100.

Wskaźnikiem zdecydowanie najczęściej wykorzystywanym przez różnych badaczy jest pierwszy z zaprezentowanych. Wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem służy ocenie możliwości prowadzenia przez JST własnej polityki dochodowej. Natomiast wskaźnik udziału dochodów własnych w węższym ujęciu (bez udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa) w dochodach ogółem umożliwia przedstawienie zakresu kompetencji władczych JST zarówno w doborze źródeł, metod, jak i kierunków pozyskiwania dochodów, na które jednostka może bezpośrednio oddziaływać⁶²⁹. Określenie poziomu niezależności finansowej od państwa pozwala ocenić, na jakim poziomie JST ma władzę pod względem pozyskiwania własnych dochodów, zależnych od ich działania⁶³⁰.

Kolejne z wymienionych miar odzwierciedlają udział różnych kategorii dochodów, głównie własnych w dochodach ogółem, przechodząc od ujęcia samodzielności dochodowej w ujęciu najszerszym do ujęcia wąskiego. W prezentowanym, najwęższym ujęciu są uwzględniane jedynie te dochody, które w najswobodniejszy sposób mogą kształtować gminy i są to dochody z majątku.

W części wyróżnionych wskaźników do kategorii dochodów własnych są dodawane środki z subwencji ogólnej. Co do zasady, gminy mogą nimi dość swobodnie dysponować, stąd autorzy posługują się tą kategorią. Przy tym należy zauważyć, że ich wielkość, choć jest uzależniona od pewnych obiektywnych kryteriów, to pozostaje niepewna i poza zakresem oddziaływania władzy lokalnej na jej wielkość.

Do oceny stopnia samodzielności finansowej w opracowaniach poświęconych tej tematyce stosuje się także odniesienie utraconych dochodów z tytułu wykorzystania władztwa podatkowego do dochodów ogółem lub też dochodów własnych (wskaźnik władztwa podatkowego). Realizacja władztwa podatkowego prowadzi do zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej dla potencjalnych inwestorów i przyciągania kapitału służącego rozwojowi gmin, ale w krótkim czasie wiąże się z obniżeniem wpływów podatkowych w wyniku stosowanych: ulg, zwolnień, czy odroczeń. Polityka preferencji fiskalnych może być zatem niekorzystna ze względu na bezpowrotnie utracone dochody, przyczyniając się do ograniczenia możliwości realizacji zadań publicznych. Jednak w dłuższym okresie może sprzyjać poszerzeniu bazy podatkowej, a w konsekwencji dochodów budżetowych. Należy więc zadać sobie pytanie dotyczące racjonalności gospodarki samorządowej, zwłaszcza w kontekście postulowanej decentralizacji systemu podatkowego i rozszerzenia władztwa podatkowego gmin stanowiących o ich samodzielności. Szerokie wykorzystywanie preferencji fiskalnych przez gminy może bowiem powodować coraz większe uszczuplanie ich wpływów budżetowych⁶³¹. Możliwości decydowania o: obniżeniu stawek, stosowaniu umorzeń, odroczeń oraz ulg stanowią obecnie w polskich gminach jedyny element władztwa podatkowego, stąd analiza ich zastosowania wydaje się zasadna.

⁶²⁹ P. Galiński, *Samodzielność dochodowa jednostek...*, op. cit.

⁶³⁰ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 93-96.

⁶³¹ K. Brzozowska, M. Kogut-Jaworska, *Władztwo podatkowe w ocenie...*, op. cit., s. 328-329.

Do oceny poziomu samodzielności finansowej najczęściej są wykorzystywane miary odnoszące się do dochodów, natomiast aspekt przychodowy jest w ogóle pomijany⁶³², a wydatkowy często jest pomijany lub ogranicza się do określenia prostych wskaźników obrazujących relację wydatków samorządowych do wydatków publicznych, rządowych ogółem albo do PKB. Wielu autorów podkreśla, że dla prawidłowego pomiaru samodzielności wydatkowej należałoby zidentyfikować i, co ważniejsze, oszacować do obliczeń tylko te wydatki, które nie są determinowane w sposób bezpośredni bądź pośredni przez przepisy prawne, a więc wobec których gminy mają faktyczną swobodę dysponowania. Niestety, jest to w praktyce niemożliwe, co sprawia, że do oceny używa się prostych miar.

Za najczęściej wykorzystywaną miarę samodzielności wydatkowej podaje się udział wydatków inwestycyjnych JST w wydatkach ogółem. Jest to miernik, który pozwala ocenić swobodę gospodarowania środkami finansowymi JST, ponieważ, jak już zauważono, władze lokalne w pierwszej kolejności są zobligowane do zaspokajania bieżących potrzeb społeczności lokalnej, a dopiero w dalszej kolejności przeznaczają środki na cele rozwojowe, tj. ponoszą wydatki inwestycyjne. Wydatki majątkowe są tym rodzajem wydatków, którymi gminy mogą swobodnie dysponować. Mają one, co do zasady, charakter nieobligatoryjny⁶³³. Ich udział w wydatkach ogółem świadczy o sile finansowej gmin oraz o ich możliwościach rozwojowych. Jednak takie podejście jest obarczone pewnym błędem. Niektóre inwestycje mogą być wymuszone przez przepisy prawa, np. zadania związane z wdrażaniem dyrektyw UE odnoszących się do ochrony środowiska. Niejednokrotnie są one finansowane z dotacji celowych i gminy nie mają swobody gospodarowania tymi środkami. Muszą je przeznaczyć na sfinansowanie konkretnego przedsięwzięcia na zasadach określonych przez podmiot udzielający dotacji. Jest to szczególnie widoczne wśród gmin w krajach korzystających na szeroką skalę z bezzwrotnej pomocy UE w ramach polityki spójności, a więc np. w Polsce. Z drugiej strony wydatki inwestycyjne mogą być powiązane z realizacją obowiązkowych zadań bieżących.

Mimo to, bardzo często do pomiaru samodzielności wydatkowej gmin ma zastosowanie wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jako miara obrazująca poziom najbardziej samodzielnych decyzyjnie wydatków gmin. Biorąc pod uwagę charakter procesu inwestycyjnego, powinna być ona prezentowana jako miara uśredniająca wysiłek inwestycyjny gmin w kilku następujących po sobie latach.

Wśród innych miar, wykorzystywanych do pomiaru samodzielności wydatkowej gmin, można wyróżnić⁶³⁴:

⁶³² W literaturze przedmiotu nie są wskazywane wskaźniki do oceny samodzielności przychodowej, stąd nie zostały one opisane w tej części rozprawy.

⁶³³ Por. A. Kopańska, *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 49 i nast.

⁶³⁴ E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa...*, op. cit., s. 167; B. Z. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów...*, op. cit., s. 100; B. Z. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2004, s. 133-134; J. Łukomska-Szarek, *Analiza wskaźnikowa...*, op. cit., s. 275; J. Zawora, *Możliwości finansowania inwestycji...*, op. cit., s. 556;

- wskaźnik samodzielności wydatkowej I stopnia stanowiący udział dochodów własnych i udziałów stanowiących dochody budżetu państwa w dochodach ogółem;
- wskaźnik samodzielności wydatkowej II stopnia stanowiący udział dochodów własnych i udziałów stanowiących dochody budżetu państwa oraz subwencji ogólnej w dochodach ogółem;
- wskaźnik samodzielności wydatkowej II stopnia skorygowany, stanowiący udział dochodów własnych i udziałów stanowiących dochody budżetu państwa oraz subwencji ogólnej pomniejszonej o część oświatową subwencji ogólnej w dochodach ogółem;
- udział wydatków bieżących pomniejszonych o uzyskane dotacje na wydatki bieżące w wydatkach bieżących ogółem⁶³⁵;
- udział wydatków bieżących pomniejszonych o uzyskane dotacje na: wydatki bieżące, wpłaty gmin na część równoważącą subwencji ogólnej, dotacje dla podmiotów prowadzących placówki szkolne i przedszkola oraz przekazywanych do innych JST, gdzie dzieci zamieszkałe w gminie uczęszczają do przedszkoli, w wydatkach bieżących ogółem;
- udział sumy wydatków bieżących na kulturę i wydatków bieżących na sport w wydatkach bieżących ogółem⁶³⁶;
- udział wydatków bieżących pomniejszonych o uzyskane dotacje na: wydatki bieżące, wpłaty gmin na część równoważącą subwencji ogólnej, dotacje dla podmiotów prowadzących placówki szkolne i przedszkola oraz przekazywanych do innych JST, gdzie dzieci zamieszkałe w gminie uczęszczają do przedszkoli, jak również o wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez gminy w wydatkach bieżących ogółem⁶³⁷;
- wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca;

R. Głowicka-Wołoszyn, A. Kozera, F. Wysocki, *Identyfikacja wewnętrznych uwarunkowań...*, op. cit., s. 78; M. Łyszkiewicz, *Samodzielność finansowa gmin...*, op. cit., s. 95; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów...*, op. cit., s. 143; E. Mioduchowska-Jaroszewicz, *Ocena sytuacji finansowej...*, op. cit., s. 168-169; A. Kopańska, *Autonomia wydatkowa polskich gmin...*, op. cit., s. 32-33.

⁶³⁵ Do oceny samodzielności wydatkowej gmin można również wykorzystać wskaźniki obrazujące wydatki na zadania zdefiniowane przepisami prawa, wśród których są zadania własne i zlecone gminom, finansowane z dotacji budżetu państwa lub dotacji innych podmiotów. Przedstawiony wskaźnik ilustruje, jaką część wydatków bieżących ponosi gmina ze środków niepochodzących z dotacji na te wydatki.

⁶³⁶ Stosunkowo dużo swobody mają gminy wobec zadań dotyczących sportu i kultury. Wskaźnik ten ukazuje zatem udział wydatków gmin o dość znacznym poziomie samodzielności w budżecie. Wprawdzie te zadania są zapisane jako własne oraz obowiązkowe dla gminy, jednak samodzielność produktu i czynników produkcji kształtuje się w tych zadaniach na dość wysokim poziomie. Wydatki na ten cel wiążą się z niewielką grupą odbiorców, co sprawia, że nie są one usztywnione, a zatem dobrze odzwierciedlają własne decyzje wydatkowe władz lokalnych. A. Kopańska, *Autonomia wydatkowa polskich gmin...*, op. cit., s. 32-33.

⁶³⁷ Wskaźnik ten dotyczy wydatków na zadania własne, które są bardzo szczegółowo zdefiniowane po stronie czynnika produkcji – a mianowicie wydatków w szkołach i przedszkolach związanych z zatrudnianiem i wynagradzaniem nauczycieli. Wszystkie elementy, odnoszące się do tych wydatków, są szczegółowo uregulowane w przepisach (art. 30 a i b *Ustawy Karta Nauczyciela*).

- wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca;
- udział dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie;
- udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wydatkach ogółem.

Przedstawione wskaźniki samodzielności wydatkowej gmin odzwierciedlają udział wydatków o różnym stopniu samodzielności w wydatkach⁶³⁸. Część z nich odnosi się także do dochodów, którymi gminy mogą w miarę swobodnie dysponować, bez uwzględniania charakteru wydatków, na które są ponoszone. Zatem wskaźnik samodzielności wydatkowej I stopnia informuje, w jakiej mierze gmina może samodzielnie (bez ograniczeń) decydować o przeznaczeniu swoich dochodów. Jednak nie odnosi się on do stopnia obligatoryjności wydatków, które są pokrywane z tych dochodów. Wskaźnik samodzielności wydatkowej II stopnia pozwala natomiast na ocenę tych wszystkich środków, które mogą być swobodnie wydatkowane przez gminę niezależnie od źródła ich pochodzenia. Uwzględniając zaś konieczność wydatkowania środków finansowych na zadania związane z edukacją, w przypadku innych środków będą one pochodziły z przekazanej części oświatowej subwencji ogólnej, stąd zasadne wydaje się stosowanie skorygowanego wskaźnika samodzielności wydatkowej II stopnia. Jego treść poznawcza jest bardziej zbliżona do faktycznych możliwości swobodnego gospodarowania środkami przez gminę⁶³⁹.

W literaturze, zwłaszcza angielskiej, można również odnaleźć metody pomiaru samodzielności wydatkowej z wykorzystaniem wskaźników jakościowych prezentujących szczebel administracji publicznej odpowiedzialny za wydatki związane ze świadczeniem określonych usług publicznych⁶⁴⁰. Autorzy tego podejścia wskazują, że przyznanie wyłącznych kompetencji do świadczenia określonych usług oznacza najwyższy stopień samodzielności samorządu lokalnego. Jednocześnie wymaga od władz lokalnych zwrócenia szczególnej uwagi na te usługi, ponieważ tylko one są odpowiedzialne za jakość i koszty ich świadczenia⁶⁴¹.

Jeden z najbardziej złożonych modeli do pomiaru i oceny poziomu samodzielności wydatkowej został opracowany przez: M. Bella, R.D. Ebela, K. Kaisera i J. Rojchaichainthorna⁶⁴². Autorzy ci określili sześć wymiarów świadczenia usług, które mają wpływ na samodzielność wydatkowania środków (tabela 4.1.).

⁶³⁸ Por. J. Bröthaler, M. Getzner, *Fiscal Autonomy and Total Government Expenditure: An Austrian Case-study*, „International Atlantic Economic Society”, 2011, vol. 17, s. 134-156; L. Oulasvirta, M. Turala, *Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments*, „International Review of Administrative Sciences”, 2009, vol. 75 (2).

⁶³⁹ Z. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów...*, op. cit., s. 102.

⁶⁴⁰ The World Bank, *Data on Decentralization and Local Regional Economics*, Electronic Database and User Guide, 2007, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/data.htm> (data dostępu: 28.02.2018).

⁶⁴¹ Por. B. Dafflon, S. Perritaz, *L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire: présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises*, „Working Paper”, no. 336, Faculty of Economics and Social Sciences, University of Fribourg, 2000.

⁶⁴² Por. M. E. Bell, R. D. Ebel, K. Kaiser, J. Rojchaichainthorn, *Measuring Fiscal Decentralization: A New Perspective. Draft for discussion*, The World Bank, 2006.

Tabela 4. 1. Klasyfikacja samodzielności wydatkowej, według M. Bella, R.D. Ebella, K. Kaiser i J. Rojchajhainthorna

Czynnik wpływający na stopień samodzielności	Opis czynnika	Pełna samodzielność samorządu lokalnego (wynik A = 4)	Samorząd lokalny posiada wysoki stopień samodzielności pod nadzorem centralnym (wynik B = 3)	Kontrola centralna, samorząd lokalny posiada pewien stopień samodzielności (wynik C = 2)	Pełna kontrola centralna, z niewielką samodzielnością na poziomie lokalnym (wynik D = 1)
Szeroka kontrola w zakresie polityki i budżetu	Jaki rząd ustanawia główne wytyczne dotyczące polityki w zakresie usług (np. bezpłatna edukacja podstawowa jako polityka krajowa)?	Planowanie polityk, wykonanie budżetu oraz przypisanie funkcji są ustanawiane przez samorząd lokalny (np.: systemy rachunkowości, operacje skarbowe, audyt wewnętrzny i zewnętrzny). Samorząd lokalny posiada pełną swobodę podejmowania decyzji, podczas gdy rząd centralny uznaje planowanie.	Jasno określone przypisanie funkcji; samorząd lokalny kontroluje własny proces budżetowy i jego wykonanie z wytycznymi i wpływem ze strony rządu centralnego. Dodatkowy wniosek w zakresie budżetu może zostać bezproblemowo zmieniony według preferencji samorządu lokalnego.	Rząd centralny wytycza zasady, które kierunki polityki, budżet i proces wdrożeniowy, podczas gdy samorząd lokalny ma pewne możliwości i elastyczność w zakresie podejmowania decyzji i wykonania w zależności od potrzeb lokalnych. Można zażądać niektórych kategorii dodatkowego budżetu według wytycznych rządu centralnego.	Rząd centralny zarówno tworzy, jak i sprawuje ostateczną kontrolę nad budżetem lokalnym, a także może zastąpić postanowienia budżetu lokalnego. Samorząd lokalny jest delegowany do wykonania prac, które zostały w pełni zaplanowane przez rząd centralny. Dokonanie zmian w budżecie w ciągu roku podatkowego jest właściwie niemożliwe.
Służba cywilna	Kontrola nad poziomem funduszu płac oraz w zakresie decyzji dotyczących: zatrudniania, awansów i zwalniania urzędników państwowych, a także ustalanie wysokości wynagrodzeń i warunków zatrudnienia.	Samorząd lokalny sprawuje kontrolę nad urzędnikami państwowymi zaangażowanymi w dostarczanie lokalnych dóbr i usług publicznych, m.in. w zakresie i regulowań dotyczących płac oraz warunków zatrudnienia.	Samorząd sprawuje kontrolę nad główną częścią urzędników państwowych, którzy zajmują się dostarczaniem lokalnych dóbr i usług publicznych, m.in. w zakresie płac i warunków zatrudnienia. Rząd centralny kontroluje, wspiera i kieruje samorządami lokalnymi w pewnych obszarach, w których samorząd lokalny nie posiada odpowiedniej wiedzy / kompetencji.	Rząd centralny sprawuje kontrolę nad główną częścią urzędników państwowych, którzy zajmują się dostarczaniem lokalnych dóbr i usług publicznych, m.in. w zakresie płac i warunków zatrudnienia. Samorząd lokalny posiada pewną zdolność i elastyczność w podejmowaniu części decyzji.	Rząd centralny określa (cwen-tualnie na drodze negocjacji) poziom i strukturę wynagrodzeń urzędników państwowych i warunki zatrudnienia.
Ustanawianie standardów i regulacji	Który rząd ustanawia standardy dotyczące składu lokalnych usług	Samorząd określa standardy i skład wszystkich usług publicznych, które są zgodne	Samorząd określa pewne standardy i regulacje oraz skład usług publicznych	Rząd centralny ustanawia podstawowe standardy, regulacje i skład usług publicznych. Samorząd lokalny ma pewną	Rząd centralny wyznacza standardy, przepisy i skład, podczas gdy samorząd lokalny

	publicznych oraz przepisów, które mogą tworzyć programy wydatków samorządowych?	z prawem państwowym, zasadami konstytucyjnymi i standardami międzynarodowymi. Samorząd lokalny ma także istotny głos w podejmowaniu rządów centralnego i standardów, kiedy jest to stosowne.	pod nadzorem i wpływem rządu centralnego.	elastyczność w przyjmowaniu i dostosowywaniu standardów, które pasują do warunków lokalnych.	nie ma głosu ani nie uczestniczy w regulacjach i projektach usług.
Administracja/ Zarządzanie	Administrowanie świadczeniem usług na co dzień.	Samorządy lokalne określają własne wewnętrzne struktury administracyjne, aby dostosować je do lokalnych potrzeb i zapewnić skuteczne zarządzanie.	Samorządy lokalne określają własne wewnętrzne struktury administracyjne, kierując się wskazówkami i naciskami rządu centralnego, aby dostosować je do lokalnych potrzeb i zapewnić skuteczne zarządzanie.	Rząd centralny ustanawia i określa struktury administracyjne, a samorząd lokalny ma pewne kompetencje i elastyczność w dostosowywaniu zarządzania usług do potrzeb lokalnych.	Rząd centralny zatwierdza wewnętrzną organizację administracyjną oraz codzienne wydatki i podstawy zarządzania, w tym zasady udzielania zamówień
Świadczenie usług/ Dostawa usług	Kontrola priorytetów usług, zapewnienie jakości i standardu oraz terminowa dostawa.	Samorząd lokalny w pełni kontroluje standard usług, wyznacza priorytety, a także zapewnia jakość i terminowość realizacji, odpowiadając na lokalne potrzeby.	Władze lokalne mają największą kontrolę nad standardem usług, ustalają priorytety oraz zapewniają jakość i terminowość dostaw zgodnie z lokalnymi potrzebami w ramach wytycznych i planowania rządu centralnego.	Rząd centralny sprawuje kontrolę nad standardem usług, ustala priorytety oraz zapewnia jakość i terminowość dostaw. Samorząd lokalny ma pewną elastyczność w adaptacji i dostosowywaniu usług do potrzeb.	Rząd centralny sprawuje kontrolę nad standardem usług, ustala priorytety oraz zapewnia jakość i terminowość dostaw.
Monitorowanie i ewaluacja/ ocena	Który rząd monitoruje i ocenia wyniki samorządu lokalnego?	Samorządy lokalne mają pełną kontrolę nad monitorowaniem i oceną wykozystywaną do przyszłych ulepszeń w lokalnym zarządzaniu: instytucjonalnym, administracyjnym i usługami.	Samorządy lokalne sprawują kontrolę nad monitorowaniem i oceną, a wyniki są przekazywane rządowi centralnemu w celu uzyskania przyszłych ulepszeń / wskazówek.	Rząd centralny sprawuje kontrolę nad procesami monitorowania i oceny, a samorząd lokalny uczestniczy w niektórych aspektach procesów.	Rząd centralny w pełni monitoruje i ocenia wyniki samorządu lokalnego. Pełne podejmowanie decyzji, przyszedła praca i udoskonalenia opierają się na uzasadnieniu rządu centralnego.

Źródła: E. Cigu, I. Bilan, *Local public expenditure autonomy – measuring approach*, The USV Annals of Economics and Public Administration, 2013, vol. 13, Issue 1(17), s. 311.

Zaproponowali oni, aby w każdym z nich posłużyć się ocenami od A do D (lub od 4 do 1), odpowiadającymi: decentralizacji (A), delegacji (B, C) i dekoncentracji (D). Obliczana średnia pozwala na ocenę samodzielności w skali od 1 (brak samodzielności) do 4 (pełna samodzielność). Ocena ta ma charakter subiektywny i jest bardzo pracochłonna, stąd bardzo rzadko znajduje zastosowanie w praktyce.

W literaturze przedmiotu, mimo wielu prób oceny samodzielności finansowej gmin, nierozstrzygnięte pozostaje to, jaki poziom omówionych wskaźników po stronie dochodowej czy też wydatkowej świadczy o posiadaniu samodzielności, a jaki o jej braku. Jeszcze trudniejsze wydaje się wyznaczenie progów poziomu wskaźników pozwalających na stopniowanie samodzielności finansowej gmin. Żaden z autorów, zajmujących się analizowaną tematyką, nie odważył się określić poziom wskaźników, jakim powinny charakteryzować się gminy, aby można było wskazać, że dana jednostka posiada: wysoki, średni (umiarkowany) bądź niski poziom samodzielności.

4.3. Pomiar poziomu potencjału inwestycyjnego gmin – przegląd literatury

Zasadniczym problemem rozpatrywanym w kontekście możliwości rozwojowych gmin jest ustalenie, jakimi środkami dysponują one na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych, jak również, czy są w stanie wygospodarować środki własne umożliwiające realizację zadań inwestycyjnych w przyszłości, a zatem, jaki jest ich potencjał inwestycyjny. W prowadzonych dotychczas analizach nie wypracowano jednolitej metodyki obliczania wielkości potencjału inwestycyjnego gmin. Co więcej, autorzy badający tę problematykę wyróżniają: potencjał własny, potencjał inwestycyjny i potencjał rozwojowy gmin⁶⁴³. Jednak brakuje usystematyzowania stosowanych dotychczas podejść i metod szacowania potencjału inwestycyjnego.

⁶⁴³ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 99-100; J. Szolno-Koguc, *Wybrane wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 1, t. II, Szczecin 2006, s. 272-273; T. Lubińska, S. Franek, M. Będziaszek, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 79-81; M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej*, [w:] *Ekspertyza do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 287; P. Swianiewicz, *Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota”, 2008, nr 9 (859); A. Werwińska, *Saldo operacyjne budżetów samorządowych w latach 2004-2008*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 37, Szczecin 2009, s. 257; E. Markowska-Bzducha, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, S. Kańduła (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 264; J. Skorwider, M. Garbowski, *Zmiany w potencjale inwestycyjnym gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2012, t. 29, s. 111; M. Gospodarowicz, D. Kołodziejczyk, *Ocena możliwości inwestycyjnej gmin*

W porównaniach międzynarodowych do oceny możliwości inwestycyjnych podstawowych JST są wykorzystywane dwie miary, a mianowicie nadwyżka dochodów ponad wydatki bieżące, która często w uproszczeniu jest przedstawiana jako relacja wydatków majątkowych w relacji do dochodów ogółem jednostek. Uzupełniając stosuje się wskaźnik zadłużenia (wielkość zobowiązań jednostki do poziomu osiągniętych dochodów ogółem lub PKB), który determinuje możliwości zaciągania dodatkowych zobowiązań wobec istniejących ograniczeń w tym zakresie. Jest to zasadne z tej racji, że inwestycje często są realizowane z użyciem zwrotnych źródeł finansowania. W części krajów są także wykorzystywane wskaźniki określające zdolność jednostek do obsługi zadłużenia. Takie podejście do oceny analizowanego potencjału przede wszystkim wynika z problemów związanych z dostępnością danych pozwalających na prezentację bardziej precyzyjnych miar.

Odnosząc się do oceny poziomu potencjału inwestycyjnego jednostek, w określonym kraju istnieje możliwość zastosowania zupełnie innego podejścia do pomiaru potencjału inwestycyjnego. Uwzględniając związki występujące między potencjałem inwestycyjnym a finansowym gmin, do ustalenia potencjału inwestycyjnego można w pewnym zakresie posłużyć się metodologią wykorzystywaną do szacowania potencjału finansowego. W literaturze przedmiotu wyróżnia się m.in. następujące podejścia metodyczne do pomiaru potencjału finansowego⁶⁴⁴:

- koncepcja pomiaru własnego potencjału finansowego jako składowej całkowitego potencjału finansowego;
- koncepcja pomiaru oparta na nadwyżce operacyjnej;
- koncepcja potencjału inwestycyjnego dająca podstawy do rozwoju gmin;
- koncepcja potencjału inwestycyjnego jako pochodna atrakcyjności inwestycyjnej gmin;
- koncepcja wielowymiarowego podejścia do pomiaru potencjału finansowego.

Najczęściej własny potencjał finansowy jest utożsamiany z własnym potencjałem dochodowym i jest on punktem wyjścia do szacowania własnego potencjału inwestycyjnego, który stanowi różnicę pomiędzy poziomem dochodów własnych (wynikającym z potencjału dochodowego) i wydatków bieżących. Przy tym przez własny potencjał dochodowy rozumie się stabilną część własnych dochodów gmin, obejmującą: własny potencjał dochodowy, subwencję ogólną, dotacje celowe, stabilne dochody bieżące z majątku oraz pozostałe dochody bieżące⁶⁴⁵. Według W. Misiąga, środki pochodzące z dochodów gmin (w tym ze środków zgromadzonych w poprzednich okresach) należy zaliczyć do potencjału własnego⁶⁴⁶.

w kontekście *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Materiały Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Pułtusk, 5-7 grudnia 2011 r., s. 18.

⁶⁴⁴ Por. B. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał...*, op. cit., s. 644.

⁶⁴⁵ T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 77.

⁶⁴⁶ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007-2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 7.

Koncepcja oparta na nadwyżce operacyjnej jest prezentowana zgodnie z metodyką proponowaną przez Ministerstwo Finansów⁶⁴⁷. Bazuje ona na pojęciach określonych w przepisach prawa, takich jak: dochody i wydatki bieżące oraz dochody i wydatki majątkowe. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi nadwyżkę operacyjną. Tylko gmina wypracowująca nadwyżkę operacyjną jest w stanie finansować działalność inwestycyjną (rozwojową)⁶⁴⁸.

M. Dylewski rozpatrywał potencjał inwestycyjny przez pryzmat analizy wielowymiarowej⁶⁴⁹. Wskazał on na czynniki finansowe wpływające na potencjał inwestycyjny – możliwości rozwoju gminy na podstawie dwóch wskaźników – wydatkowego i dochodowego, jak również na czynniki niefinansowe.

W literaturze jest także opisywana metodologia szacowania potencjału inwestycyjnego gmin opracowana przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, czyli kwot, jakie jednostki mogą wydatkować na realizację przedsięwzięć rozwojowych rozumianych szeroko. Do przedsięwzięć tych są zaliczane nakłady inwestycyjne (poza odtworzeniowymi) oraz przedsięwzięcia nieinwestycyjne, wykraczające poza rutynowo wykonywane zadania jednostki⁶⁵⁰. W metodologii przyjętej przez wspomniany instytut przedsięwzięcia rozwojowe mogą być finansowane z: krajowych środków publicznych, środków pochodzących z budżetu UE oraz środków prywatnych uzupełniających programy współfinansowane środkami UE. Biorąc pod uwagę te źródła, można więc mówić o co najmniej dwóch kategoriach potencjału inwestycyjnego, tj.: własnego i rozwojowego (uwzględniającego środki UE). Według autorów, potencjał rozwojowy własny powinien być obliczany jako różnica kwoty środków na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych i kwoty wykorzystanej na zadania współfinansowane środkami UE. Na ten potencjał składają się:

- środki pochodzące z dochodów gmin (w tym środki finansowe zgromadzone w poprzednich okresach);
- środki pochodzące ze źródeł zwrotnych, zaciągnięte w danym okresie, pomniejszone o spłaty dokonywane w tym samym czasie⁶⁵¹.

Uproszczony schemat wyliczenia potencjału inwestycyjnego, zgodnego z prezentowaną metodologią IBnGR, przedstawiono na rysunku 4.1.

⁶⁴⁷ Tego typu podejście do pomiaru potencjału inwestycyjnego prezentują także P. Swianiewicz i J. Czempas.

⁶⁴⁸ Por. B. Filipiak, *Nadwyżka operacyjna jako narzędzie w procesie podejmowania decyzji finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Rachunkowość a controlling*, E. Nowak (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, nr 1174, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 146-155.

⁶⁴⁹ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach...*, op. cit., s. 135-139.

⁶⁵⁰ M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej*, op. cit., s. 286.

⁶⁵¹ M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza i prognoza dochodów i wydatków...*, op. cit., s. 286-287.

Rysunek 4.1. Schemat obliczania środków finansowych przeznaczonych na rozwój

Potencjał własny	Potencjał inwestycyjny	Środki na rozwój
		Kapitał prywatny
	Zaciągnięty dług (w granicach bezpieczeństwa)	Środki Unii Europejskiej
Środki własne JST, jakie mogą być przeznaczone na finansowanie nowych przedsięwzięć rozwojowych	Potencjał własny	Potencjał inwestycyjny
	Potencjał własny	Potencjał własny

Źródło: M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza i prognoza dochodów...*, op. cit., s. 287.

Własny potencjał gminy obejmuje zatem te środki finansowe, które w badanym okresie gmina może przeznaczyć z otrzymywanych dochodów na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, do własnego potencjału należy zaliczyć także dochody transferowe, takie jak: subwencje, dotacje z budżetu państwa i z pozabudżetowych funduszy celowych⁶⁵². Potencjałem własnym są więc dochody ogółem pomniejszone o bieżące wydatki oraz wydatki na obsługę zadłużenia (raty kapitałowe i odsetki), a zatem wolne środki netto.

Potencjał inwestycyjny obejmuje nie tylko dochody budżetowe gmin, ale również środki pozyskiwane z nowo zaciąganego zadłużenia. Stąd w potencjale tym powinno uwzględniać się zwiększenie do maksymalnego dopuszczalnego poziomu zadłużenia gminy⁶⁵³. W związku z tym, potencjał inwestycyjny różni się od potencjału własnego gminy zaplanowaną wielkością zobowiązań zaciąganych w danym okresie i jest pomniejszony o spłaty długu w tym samym okresie⁶⁵⁴. Potencjał inwestycyjny gminy obejmuje również nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz przychody z prywatyzacji majątku jednostki⁶⁵⁵.

Autorską metodykę badania potencjału inwestycyjnego gmin zaproponowali: T. Lubińska, S. Franek i M. Będzieszak, ustalając trzy stopnie potencjału inwestycyjnego własnego⁶⁵⁶. E. Markowska-Bzducha przedstawiła nieco inne ujęcie zagadnienia

⁶⁵² Por. E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 294, s. 53.

⁶⁵³ Por. J. Łukomska-Szarek, *Finansowanie działalności rozwojowej samorządów terytorialnych*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 2011, z. 59.

⁶⁵⁴ Zwiększenie potencjału inwestycyjnego poprzez zadłużenie w jednym okresie powoduje jego ograniczenie w okresach następnych. Sytuacja taka nie występuje wówczas, gdy zrealizowane inwestycje przyczyniają się do osiągnięcia wyższego poziomu dochodów lub redukcji kosztów eksploatacyjnych.

⁶⁵⁵ Markowska-Bzducha E., *Własny potencjał inwestycyjny...*, op. cit., s. 227-228.

⁶⁵⁶ T. Lubińska, S. Franek, M. Będziaszek, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 79-81.

potencjału inwestycyjnego gmin⁶⁵⁷, podobnie jak B. Filipiak i M. Tarczyńska-Łuniewska. Podejścia do obliczania potencjału inwestycyjnego gmin wymienionych autorów zaprezentowano w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Metodyka obliczania potencjału inwestycyjnego gmin

Poziom potencjału inwestycyjnego	Metodyka	Charakterystyka
Potencjał własny I stopnia, według T. Lubińskiej ⁶⁵⁸	Dochody budżetowe – wydatki bieżące – spłata kredytów i pożyczek – wykup papierów wartościowych i obligacji	Odzwierciedla poziom własnych środków finansowych, pochodzących z działalności bieżącej w danym roku, po uwzględnieniu spłaty długu.
Potencjał własny II stopnia, według T. Lubińskiej	Potencjał własny I stopnia + dochody z majątku	Odzwierciedla poziom własnych środków finansowych, pochodzących z działalności bieżącej w danym roku, po uwzględnieniu spłaty długu, powiększony o dochody majątkowe.
Potencjał własny III stopnia, według T. Lubińskiej	Potencjał własny I stopnia + dochody z majątku + dotacje inwestycyjne	Odzwierciedla poziom własnych środków finansowych, pochodzących z działalności bieżącej oraz majątkowej (dochody z majątku i dotacje inwestycyjne) w danym roku, po uwzględnieniu spłaty długu.
Potencjał majątkowy, według E. Markowskiej-Bzduchy	Potencjał majątkowy + przychody z kredytów i pożyczek + wpływy z emisji papierów wartościowych i obligacji	Odzwierciedla poziom dostępnych środków finansowych z wypracowanych nadwyżek z roku bieżącego, oszczędności z lat ubiegłych i operacji majątkowych.
Potencjał inwestycyjny, według B. Filipiak	Potencjał finansowy – część potencjału własnego, czyli środki przeznaczone na: realizację zadań bieżących w określonym standardzie, zadania remontowe i spłatę zadłużenia	Odzwierciedla poziom środków finansowych, które mogą być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Skorwider, M. Garbowski, *Zmiany w potencjale inwestycyjnym...*, op. cit., s. 235; B. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostek samorządu...*, op. cit., s. 20.

Potencjał inwestycyjny gmin jest w każdym z prezentowanych ujęć kategorią związaną z nadwyżką bieżącą i oznacza wolne środki gminy po: sfinansowaniu wszystkich wydatków bieżących, spłacie rat kredytów, pożyczek oraz wykupie papierów wartościowych. Jest to zatem ta część dochodów gminy, która jest dostępna po

⁶⁵⁷ E. Markowska-Bzducha, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, op. cit., s. 264.

⁶⁵⁸ T. Lubińska, S. Franek, M. Będziaszek, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce...*, op. cit., s. 79-81.

przekazaniu środków finansowych na cele obligatoryjne⁶⁵⁹. W opinii P. Swianiewicza, nadwyżka operacyjna to wskaźnik służący najbardziej syntetycznej ocenie: kondycji finansowej gminy, jej potencjału inwestycyjnego i zdolności kredytowej⁶⁶⁰.

W wielu przypadkach szacowania potencjału inwestycyjnego są pomijane dochody majątkowe, ze względu na ich charakter. Ich realizacja jest bowiem nieregularna, podobnie jak pozyskiwanie środków z innych źródeł, np. bezzwrotnej pomocy zagranicznej, co może zaburzać wyniki pomiaru potencjału inwestycyjnego w długim okresie. Jednak wskazane elementy są elementem analizowanego potencjału i jako takie powinny być doliczane do całkowitego potencjału inwestycyjnego gmin.

Według W. Misiąga, potencjał własny i potencjał inwestycyjny to pojęcia prognostyczne, które odnoszą się do przyszłości i są obliczane dzięki sporządzeniu prognozy różnych wielkości finansowych (tabela 4.3.).

Tabela 4.3. Etapy szacowania potencjału własnego i inwestycyjnego, według W. Misiąga

Środki do dyspozycji (Dochody i przychody)	Obciążenia (obligatoryjne wydatki i rozchody)	Potencjał (Środki na wydatki rozwojowe)
DOCHODY WŁASNE (Z UDZIAŁAMI) SUBWENCJA OGÓLNA DOTACJE		
DOCHODY (A)	STAŁE WYDATKI BIEŻĄCE WYDATKI NA INWESTYCJE KONTYNUOWANE INWESTYCJE ODTWORZENIOWE SPLATY „STARYCH” ZOBOWIĄZAŃ KOSZTY OBSŁUGI DŁUGU	
	ZMNIEJSZENIA POTENCJAŁU (B)	POTENCJAŁ WŁASNY C = A - B
DOPUSZCZALNY PRZYRÓST DŁUGU (D)		POTENCJAŁ INWESTYCYJNY E = C + D

Źródło: *Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu...*, op. cit., s. 12.

Szacowanie potencjału własnego i potencjału inwestycyjnego powinno przebiegać w następujących etapach⁶⁶¹:

- oszacowania przyszłych dochodów gmin pochodzących ze źródeł krajowych, a więc dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dochodów z dotacji uzyskiwanych z budżetu państwa i z innych źródeł krajowych;
- oszacowania zapotrzebowania na wydatki inne niż wydatki rozwojowe – obejmujące:

⁶⁵⁹ E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny...*, op. cit., s. 53.

⁶⁶⁰ P. Swianiewicz, *Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota”, 2008, nr 9 (859).

⁶⁶¹ *Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu...*, op. cit., s. 12.

- wydatki bieżące na wynagrodzenia z pochodnymi, wydatki rzeczowe, dotacje celowe, podmiotowe i przedmiotowe oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych, odpowiadające – co do zakresu zadaniowego – wydatkom obecnie ponoszonym;
- wydatki na kontynuację inwestycji rozpoczętych przed początkiem rozpatrywanego okresu;
- niezbędne wydatki na odtworzeniowe zakupy inwestycyjne;
- spłaty zaciągniętych zobowiązań;
- wydatki na obsługę już zaciągniętych zobowiązań;
- c) obliczenia potencjału własnego jako różnicy kwot wyliczonych w punktach: a) i b);
- d) obliczenia dopuszczalnego przyrostu zadłużenia gminy jako różnicy dopuszczalnej wielkości zadłużenia i obecnego stanu zadłużenia;
- e) obliczenia potencjału inwestycyjnego jako sumy kwot wyliczonych w punktach: c) i d⁶⁶²).

Jak zauważył P. Swianiewicz, istnieje wiele możliwości pokrywania gminnych wydatków inwestycyjnych, m.in.⁶⁶³:

- środkami własnymi pochodzącymi z dochodów bieżących oraz z majątku komunalnego;
- dotacjami ze środków publicznych pochodzenia krajowego;
- środkami o charakterze zwrotnym;
- środkami pomocowymi pochodzącymi zwłaszcza z bezzwrotnej pomocy UE;
- środkami pozyskiwanymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ich suma mogłaby być utożsamiana z potencjałem inwestycyjnym, po pomniejszeniu ich o wydatki związane z zaspokojeniem wszystkich bieżących potrzeb wydatkowych gmin. W literaturze są prezentowane różne ujęcia środków pomocowych w potencjale inwestycyjnym. Jedni autorzy traktują je jako incydentalne i pomijają, natomiast inni, uwzględniając ich wielkość wobec ograniczoności pozostałych środków, które mogą być przeznaczane na finansowanie inwestycji, ujmują je przy wyliczeniu tego potencjału. Jednak proponują, podobnie jak w stosunku do wydatków majątkowych, ich ujmowanie jako wielkości średnich, liczonych z kilku lat, biorąc pod uwagę charakter procesu inwestycyjnego, na którego finansowanie są zwykle pozyskiwane.

Do często wykorzystywanych w literaturze metod oceny poziomu potencjału inwestycyjnego gmin należy analiza wskaźnikowa, w której wskaźniki są odzwierciedleniem relacji różnych pozycji budżetu oraz sprawozdań finansowych gmin⁶⁶⁴.

⁶⁶² Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego województwa pomorskiego..., op. cit., s. 8-12.

⁶⁶³ P. Swianiewicz, *Progospodarcza polityka infrastrukturalna gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.

⁶⁶⁴ J. Zawora, *Ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej gmin województwa podkarpackiego na tle kraju*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 39 (3), s. 436-440;

Analiza wskaźnikowa wspiera proces planowania rozwoju lokalnego i działalność inwestycyjną⁶⁶⁵. Wśród wskaźników stosowanych do pomiaru tego potencjału można wymienić:

- wskaźnik operacyjnej zdolności do rozwoju gmin (wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem)⁶⁶⁶, liczony według wzoru⁶⁶⁷:

$$WOR = \frac{\sum_{t=1}^n (DB_t - WB_t)}{\sum_{t=1}^n DB_t} \times 100,$$

gdzie:

DB_t – dochody bieżące w okresie t ,

WB_t – wydatki bieżące w okresie t ;

- wskaźnik całkowitej zdolności do rozwoju (wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody majątkowe w dochodach ogółem), liczony według wzoru:

$$WORC = \frac{\sum_{t=1}^n (DB_t - WB_t + DM_t)}{\sum_{t=1}^n D_t} \times 100,$$

gdzie:

DB_t – dochody bieżące w okresie t ,

WB_t – wydatki bieżące w okresie t ,

DM_t – dochody majątkowe w okresie t ,

D_t – dochody budżetowe ogółem w okresie t .

Zaprezentowane wyżej trzy wskaźniki pozwalają na ocenę możliwości finansowania nakładów związanych z rozwojem gmin. Całkowita zdolność do rozwoju JST jest uzależniona od środków pochodzących z budżetu, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej. W przypadku pierwszego z przedstawionych wskaźników w potencjale nie uwzględnia się dochodów majątkowych, dzięki czemu może być on wykorzystany do projekcji wydatków eksploatacyjnych. Po pomniejszeniu dochodów budżetowych bieżących o wydatki bieżące (ujmując

Ł. Satoła, *Finansowe uwarunkowania realizacji inwestycji komunalnych*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, „Roczniki Naukowe”, 2015, t. XVII, z. 1, s. 213-216; Z. Łęka, *Potencjał inwestycyjny gmin...*, op. cit., s. 359-366; J. Łukomska-Szarek, *Operacyjna i całkowita zdolność do rozwoju samorządów terytorialnych państw Grupy Wyszehradzkiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, nr 326, s. 147-151.

⁶⁶⁵ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2006, nr 4, s. 75.

⁶⁶⁶ Por. M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011; Ł. Satoła, *Finansowe uwarunkowania realizacji...*, op. cit., s. 214.

⁶⁶⁷ M. Dylewski, *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST*, [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, B. Filipiak (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 197; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności...*, op. cit., s. 116-117.

także wydatki na obsługę zadłużenia) otrzymuje się tzw. wolne środki netto, określające możliwości inwestycyjne gminy (*cash flow*). Natomiast w przypadku całkowitego potencjału dodaje się dochody majątkowe.

- wskaźnik wolnych środków netto, obliczany jako różnica między dochodami budżetowymi ogółem a bieżącymi wydatkami (zawierającymi wydatki na obsługę zadłużenia)⁶⁶⁸ lub jako ich udział w dochodach⁶⁶⁹;
- wskaźnik samofinansowania, który jest relacją nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych⁶⁷⁰, obliczany według wzoru:

$$WSF = \frac{N_o + D_m}{W_m} \times 100,$$

gdzie:

D_m – dochody majątkowe,

N_o – nadwyżka operacyjna,

W_m – wydatki majątkowe;

- wskaźnik potencjału inwestycyjnego gmin mierzony jako suma wolnych środków netto, obejmujących nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych powiększoną o przychody z prywatyzacji mienia komunalnego oraz zobowiązania możliwe do zaciągnięcia w danym okresie⁶⁷¹;
- wskaźnik wydatków inwestycyjnych do dochodów ogółem⁶⁷²;
- wskaźnik wydatków inwestycyjnych do wolnych środków⁶⁷³.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że znaczna część spośród zaprezentowanych w poprzedniej części książki miar samodzielności finansowej gmin jest także wykorzystywana do oceny potencjału inwestycyjnego gmin. Można bowiem założyć, że w sytuacji kiedy gmina ma swobodę kształtowania swoich dochodów i wydatków, jednocześnie może bardziej oddziaływać na swój potencjał inwestycyjny. Wśród tych wskaźników można wymienić np.: udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin (ewentualnie w wydatkach), udział dochodów własnych i subwencji ogólnej pomniejszonej o część oświatową w dochodach ogółem (lub wydatkach ogółem) czy też udział wydatków inwestycyjnych w relacji do wydatków ogółem.

⁶⁶⁸ Por. M. Dylewski, *Nadwyżka operacyjna a decyzje finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2017, Sectio H, vol. LI, 6, s. 77; *Atrakcyjność inwestycyjna i potencjał...*, op. cit., s. 25.

⁶⁶⁹ J. Czempas, *Kilka uwag do mierzenia skłonności...*, op. cit., s. 64.

⁶⁷⁰ Wskaźnik ten obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje ze środków własnych. W ocenie autorki, nie jest to miernik potencjału inwestycyjnego, lecz działalności inwestycyjnej.

⁶⁷¹ T. Kaczor, M. Tomalak, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000, s. 9.

⁶⁷² Z. Łekawa, *Potencjał inwestycyjny gmin województwa dolnośląskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2013, Sectio H, vol. XLVII, 3, s. 357-365.

⁶⁷³ J. Zawora, *Ocena możliwości finansowania...*, op. cit., s. 438.

Autorzy, zajmujący się pomiarem potencjału inwestycyjnego, stosują również wskaźnik pokrycia wydatków dochodami⁶⁷⁴ bądź wskaźnik relacji wolnych środków do dochodów ogółem⁶⁷⁵ (który obliczany dla określonej liczby lat stanowi wskaźnik potencjału inwestycyjnego rozwoju)⁶⁷⁶.

Pierwszy z nich informuje o adekwatności środków finansowych przysługujących gminie w stosunku do zakresu realizowanych przez nią zadań, drugi zaś o tym, jaka część dochodów zostaje w budżecie po wykonaniu wydatków bieżących. Według M. Jastrzębskiej, ten ostatni miernik powinien obejmować nadwyżkę operacyjną powiększoną o dochody pozyskane z majątku⁶⁷⁷.

Reasumując, można stwierdzić, że mimo różnorodnych podejść do oceny poziomu potencjału inwestycyjnego gmin, w znacznie mierze są one oparte na kategorii nadwyżki operacyjnej. W zależności od prezentowanego podejścia jest ona powiększana albo pomniejszana o różne kategorie dochodów i wydatków (ewentualnie przychodów i rozchodów).

W literaturze można także spotkać miary syntetyczne wykorzystywane do oceny zdolności gmin do finansowania działalności inwestycyjnej. Przykładem takiego podejścia jest taksonomiczna miara zbudowana np. przez P. Galińskiego na podstawie wskaźników determinujących tę zdolność⁶⁷⁸. Wśród nich uwzględnił on: wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, wskaźnik samofinansowania, udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia. Miary syntetyczne stosowali również np. Ł. Satoła⁶⁷⁹ czy J. Czempas⁶⁸⁰, używając podobnych zmiennych diagnostycznych.

⁶⁷⁴ Pozwala na ocenę adekwatności środków finansowych gmin do zakresu realizowanych przez nie zadań. Por. Z. Łękawa, *Potencjał inwestycyjny gmin* ..., op. cit., s. 359-360.

⁶⁷⁵ Wyraża faktyczne możliwości finansowania nakładów związanych z rozwojem gmin. Por. *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, B. Filipiak (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 197; J. Zawora, *Ocena możliwości finansowania* ..., op. cit., s. 436.

⁶⁷⁶ *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 197.

⁶⁷⁷ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 99-100; A. Werwińska, *Saldo operacyjne budżetów samorządowych w latach 2004-2008*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 37, Szczecin 2009, s. 257.

⁶⁷⁸ P. Galiński, *Taksonomiczna ocena zdolności gmin do finansowania działalności inwestycyjnej*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 6, s. 26-37.

⁶⁷⁹ Ł. Satoła, *Finansowe uwarunkowania realizacji* ..., s. 215.

⁶⁸⁰ J. Czempas, *Kilka uwag do mierzenia skłonności do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 177, s. 55-66.

4.4. Metodyka oceny poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin oraz relacji między nimi – rekomendowane podejście

Przystępując do opracowania metodyki badań analizowanych kategorii, tj. samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego gmin, jak również występujących pomiędzy nimi zależności, należało uwzględnić, po pierwsze, ich przyjęte definicje oraz cel prowadzonych badań. Na początku przedstawiono wybrane wskaźniki samodzielności finansowej (w aspekcie: dochodowym, wydatkowym i przychodowym) gmin w Polsce. Następnie ukazano wielkości potencjału inwestycyjnego (własnego i całkowitego) gmin na podstawie wybranych podejść do jego obliczania. W dalszej kolejności wskaźniki samodzielności finansowej w połączeniu z innymi mającymi, w świetle badań literaturowych, najistotniejszy wpływ na potencjał inwestycyjny gmin, które zastosowano w analizie współzależności zmiennych w liniowej regresji wielorakiej⁶⁸¹.

Przed prezentacją wyników analizy liniowej regresji wielorakiej opisano wybrane wskaźniki obrazujące poziom samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego gmin. Pozwoliło to na scharakteryzowanie polskich gmin pod względem analizowanych kategorii z wykorzystaniem różnych miar statystyki opisowej, a mianowicie: wskaźnika minimum i maksimum, miary położenia rozkładu – kwartyli, średniej arytmetycznej oraz miar zróżnicowania rozkładu – odchylenia standardowego i współczynnika zmienności.

Dokonując wyboru wskaźników do oceny poziomu samodzielności dochodowej, wydatkowej i przychodowej oraz podejścia do określenia potencjału inwestycyjnego, z jednej strony kierowano się ich jak najlepszym dopasowaniem do opisu analizowanych kategorii (aby najprecyzyjniej odzwierciedlały oceniane kategorie), z drugiej dostępnością danych zagregowanych na odpowiednich poziomach⁶⁸². Wybrane wskaźniki do oceny samodzielności finansowej są wykorzystywane nie tylko przez przedstawicieli świata nauki (takich jak: B. Filipiak, M. Jastrzębska,

⁶⁸¹ Rozważano także analizę zależności pomiędzy kategoriami z wykorzystaniem modelowania miękkiego, która pozwoliłaby na uporządkowanie liniowe gmin ze względu na zmienną, jaką jest potencjał inwestycyjny i samodzielność finansowa, a także na wskazanie zależności między potencjałem a pozostałymi zmiennymi ukrytymi, w tym: samodzielnością dochodową, wydatkową i przychodową. Jednak ograniczenia techniczne, związane z koniecznością dokonania obliczeń z zastosowaniem programu PLS jedynie na populacji obejmującej maksymalnie tysiąc obiektów, uniemożliwiły konstrukcję modeli miękkich dla wszystkich gmin w Polsce (nawet w podziale na ich rodzaje). Por. D. Perło, *Modelowanie zrównoważonego rozwoju regionów*, Trans Humana, Białystok 2014; M. Poniatowicz, J. M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

⁶⁸² Chcąc ocenić np. poziom samodzielności wydatkowej, najbardziej uzasadnione byłoby określenie udziału wydatków, wobec których gminy mają rzeczywistą zdolność decyzyjną do ich ponoszenia w wydatkach ogółem, lecz sposób ich ujęcia w sprawozdawczości budżetowej uniemożliwia użycie takiego wskaźnika. Stąd alternatywnie posłużono się takimi, których prezentacja jest możliwa.

M. Poniatowicz, M. Dylewski, K. Brzozowska, K. Beer-Tóth, K. Surówka, E. Markowska-Bzducha i wielu innych), ale również przez praktyków (np. do oceny sytuacji finansowej gmin przez Ministerstwo Finansów). W związku z tym, do oceny poziomu samodzielności finansowej gmin w Polsce użyto następujących wskaźników:

- dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł);
- udział dochodów własnych pomniejszonych o udział w podatku PIT i CIT w dochodach ogółem (w %)⁶⁸³;
- udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %);
- udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (w %);
- zobowiązania w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł);
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (w %)⁶⁸⁴;
- udział wydatków bieżących na kulturę i sport w wydatkach bieżących (w %);
- udział dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie (w %).

Trzy pierwsze miary mogą być wykorzystane do oceny samodzielności dochodowej, dwie kolejne do oceny samodzielności przychodowej, natomiast trzy ostatnie do samodzielności wydatkowej gmin.

Przystępując do pomiaru potencjału inwestycyjnego, przyjęto podejście dość często prezentowane w literaturze, a oparte na nadwyżce operacyjnej. Podobne podejście wskazali np.: B. Filipiak, T. Lubińska, P. Swianiewicz, M. Dylewski, T. Kaczor, M. Tomalak. Jednak dokonano jego modyfikacji, uznając, że nadwyżka operacyjna powinna być punktem wyjścia do obliczenia potencjału, ale także powinna być ona skorygowana o dochody majątkowe i wolne środki z lat ubiegłych oraz rozchody odnoszące się do spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zdecydowano o uwzględnieniu dochodów majątkowych jako elementu tworzącego potencjał, mimo licznej krytyki tego elementu, ze względu na fakt, że gminy mogą być zainteresowane zbyciem majątku w związku z jego restrukturyzacją i efektywnym

⁶⁸³ Uwzględniając charakter dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT, wykorzystanie tej właśnie miary wydaje się zdecydowanie lepsze do oceny samodzielności dochodowej, niż wskaźnika odzwierciedlającego udział wszystkich dochodów własnych w dochodach ogółem. Gminy nie wykazują bowiem wobec tych źródeł żadnego władztwa podatkowego, a możliwości związane z powiększaniem dochodów z tego tytułu są istotnie ograniczone. Jednostki mogą podejmować działania obejmujące przyciąganie na swój teren mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych, ale działania te często są mało skuteczne i wymagają dużego zaangażowania środków finansowych, których gminom brakuje. Najczęściej wiążą się one z podejmowaniem działalności inwestycyjnej lub stosowaniem zachęt finansowych skutkujących ograniczeniem wpływów środków finansowych do budżetu jednostki, na co nie mogą zdecydować się jednostki słabsze finansowo, gdyż pogłębia to i tak istniejące zróżnicowanie.

⁶⁸⁴ Jest to wartość wskaźnika przyjmowana w modelu liniowej regresji wielorakiej jako uśredniona z trzech lat (za rok 2016 – jako średnia z lat 2014-2016). Działalność inwestycyjna gmin jest dość znacząco zróżnicowana w czasie. Wydatki inwestycyjne w jednym roku mogą bardzo różnić się od wydatków w kolejnych latach. Inwestycje gminne, ze względu na ich charakter, zazwyczaj są procesem długotrwałym.

wykorzystaniem jego składników, a nie, jak podkreśla się, w celu poprawy zdolności do zaciągania nowego długu⁶⁸⁵. Do oceny poziomu potencjału inwestycyjnego zostały wykorzystane dwie wielkości, obliczone zgodnie z następującym schematem:

- nadwyżka operacyjna powiększona o dochody majątkowe i wolne środki z lat ubiegłych oraz pomniejszona o rozchody z tytułu spłaty zobowiązań – jako wewnętrzny (własny) potencjał inwestycyjny;
- nadwyżka operacyjna powiększona o dochody majątkowe i przychody z danego okresu oraz pomniejszona o rozchody z tytułu spłaty zobowiązań – jako całkowity potencjał inwestycyjny.

Pierwsza z kategorii odzwierciedla potencjał własny, natomiast druga całkowity potencjał inwestycyjny gmin. Przy czym w analizie liniowej regresji wielorakiej zastosowano pierwszą z nich, przyjmując, że ostatecznym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej i tak są dochody, a nie przychody jednostki. Wyliczone wielkości potencjału inwestycyjnego gmin w celach porównawczych zostały przeliczone na jednego mieszkańca.

Źródłem danych o: dochodach, wydatkach, wolnych środkach z lat ubiegłych, zobowiązaniach, przychodach danego okresu oraz rozchodach z tytułu spłat zobowiązań, którymi posłużono się w analizie, były zbiorcze zestawienia ze sprawozdań budżetowych gmin gromadzone w bazach Ministerstwa Finansów⁶⁸⁶. Natomiast dane dotyczące liczby ludności, zastosowane do przeliczeń, zaczerpnięto z Banku Danych Lokalnych GUS⁶⁸⁷.

Najistotniejszym elementem badania jest ustalenie zależności między samodzielnością finansową (jej elementami składowymi) a potencjałem inwestycyjnym gmin w Polsce, które pozwoli na określenie wpływu samodzielności finansowej na potencjał inwestycyjny w porównaniu z pozostałymi zdefiniowanymi zmiennymi. Umożliwi zatem ustalenie, czy samodzielność ta rzeczywiście stanowi determinantę potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce. Zakładając taki cel badania, zdecydowano o wykorzystaniu analizy współzależności zmiennych w liniowej regresji wielorakiej⁶⁸⁸.

⁶⁸⁵ Prace nad wyeliminowaniem tego elementu dochodów z IWZ zostały podjęte w Ministerstwie Finansów, czemu sprzeciwiają się JST. Szerzej: M. Hoffmann, J. Zieliński, *Wskaźniki zadłużenia zagrożone. Bez dochodów majątkowych wzory się nie zbilansują*, „Wspólnota”, 2017, nr 10/1224; E. Kuzyniak, *Wirtualne dochody nie rozwiążą problemów wskaźnika zadłużenia*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/wirtualne-dochody-nie-rozwiaza-problemow-wskaznika-zadluzenia/> (data dostępu: 05.04.2018).

⁶⁸⁶ <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe> (data dostępu: 16.04.2018).

⁶⁸⁷ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (data dostępu: 02.04.2018).

⁶⁸⁸ J. Syska, *Współczesne metody analizy regresji wspomagane komputerowo*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014, <http://el.us.edu.pl/ekonofizyka/images/b/b6/MetodyDoboruModeli.pdf> (data dostępu: 24.04.2018); N. R. Draper, H. Smith, *Analiza regresji stosowana*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973; M. Rószkiewicz, *Analiza klienta*, Wydawnictwo SPSS Polska, Kraków 2011, s. 240-247; D. Węziak, *Wielopoziomowe modelowanie regresyjne w analizie danych*, „Wiadomości Statystyczne”, 2007, nr 9, s. 1-12; M. Szaleniec, *Sieci neuronowe i regresja wieloraka – czyli jak określić złożoność w badaniach naukowych*, Statsoft Polska, 2008, https://media.statsoft.pl/_old_dnn/downloads/sieci%20neuronowe.pdf (data dostępu: 24.04.2018);

Pozwala ona na zbadanie istnienia korelacji pomiędzy rozpatrywanymi kategoriami, co jest warunkiem wystąpienia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy nimi. Metoda ta umożliwia budowę modeli zależności liniowej między wieloma zmiennymi. Rezultatem jest model empiryczny w postaci równania regresji, która przyjmuje postać:

$$y_t = b_0 + b_1x_{1t} + b_2x_{2t} + \dots + b_nx_{nt} + \varepsilon_t,$$

gdzie oznacza:

y_t – zmienną objaśnianą w momencie t ,

x_t – zmienną objaśniającą w momencie t (predyktor),

b_i – nieznane współczynniki regresji $i = 0, 1, 2, \dots, n$, przy czym b_0 – oznacza wyraz wolny,

n – liczbę zmiennych objaśniających,

ε_t – składnik losowy, wyrażający oddziaływanie na zmienną zależną wszystkich tych czynników, które nie zostały ujęte w modelu.

Regresja liniowa wymaga przyjęcia założenia, że zależność między zmiennymi jest liniowa. W praktyce słuszność takiego założenia jest prawie niemożliwa do udowodnienia, jednak procedury regresji wielorakiej są dość odporne na niewielkie odstępstwa od tego założenia⁶⁸⁹. Współczynniki regresji są estymowane metodą najmniejszych kwadratów (MNK).

Podstawową miarą dopasowania regresji jest współczynnik determinacji R^2 , który opisuje siłę liniowego związku między zmiennymi, czyli dopasowanie linii regresji do danych empirycznych. Współczynnik determinacji przyjmuje wartości z przedziału $[0,1]$ i wskazuje, jaka część zmienności zmiennej y jest wyjaśniana przez oszacowany model. Im wyższy poziom współczynnika determinacji, tym większą część zmienności zmiennej objaśnianej wyjaśnia model. Innym, ważnym parametrem wykorzystywanym do oceny jakości modelu regresji jest istotność, której wartość nie powinna przekraczać 0,05.

Do modelu powinny być dobrane zmienne niezależne (objaśniające) silnie skorelowane ze zmienną zależną (objaśnianą), ale słabo skorelowane między sobą, aby nie wystąpiło zjawisko współliniowości, które powodowałoby osłabienie jakości dopasowania modelu do rzeczywistości. Miarą współliniowości jest współczynnik tolerancji lub jego odwrotność, zwana inflacją błędu dopasowania albo czynnikiem inflacji wariancji (VIF). Z modelu powinny być eliminowane zmienne objaśniające o dużej wartości **VIF**⁶⁹⁰.

D. R. Cox, *Regression models and life-tables (with discussion)*, „Journal of the Royal Statistical Society”, Series B (Methodological), 1972, no. 2.

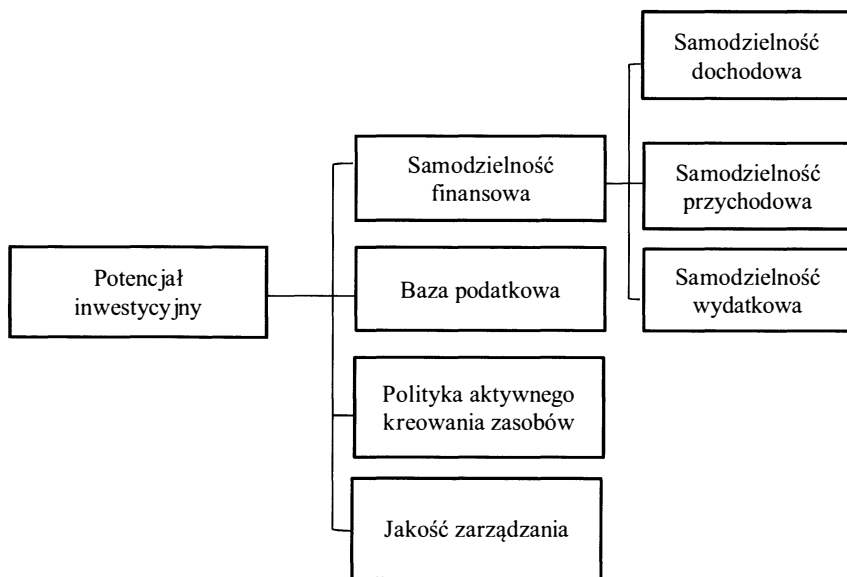
⁶⁸⁹ P. Rydzewski, *Metody analizy danych w socjologicznych badaniach rozwodów*, „Roczniki Nauk Społecznych”, 2010, nr 2 (38), s. 276-280.

⁶⁹⁰ Nie ma ustalonej, uniwersalnej wartości krytycznej dla VIF, ale najczęściej przyjmuje się założenie, że wartości większe lub równe 4 mogą być przyjmowane za wskazujące na obecność problemu współliniowości, gdyż oznaczają, że dany przedział ufności jest przynajmniej dwa razy szerszy z powodu zależności liniowych. Por. R. Konarski, *Regresja wielokrotna: diagnostyka i selekcja modelu*, s. 9, <http://www.wns-stat.strony.ug.edu.pl/artykuly/art3.pdf> (data dostępu: 19.04.2018).

Analiza współzależności zmiennych w liniowej regresji wielorakiej jest wykorzystywana w badaniach społecznych w dość ograniczonym zakresie⁶⁹¹. Dotychczas nie była ona używana do badania zależności między poziomem samodzielności finansowej gmin (samodzielności: dochodowej, wydatkowej i przychodowej) a potencjałem inwestycyjnym. Zbudowany model stanowi autorską propozycję badania wyżej wspomnianego związku. Zastosowanie analizy regresji pozwala na ustalenie siły oddziaływania poszczególnych zmiennych objaśniających na zmienną objaśnianą (potencjał inwestycyjny).

Przed przystąpieniem do analizy regresji wielorakiej dokonano doboru zmiennych (predyktorów) wpływających na potencjał inwestycyjny, kierując się: względami merytorycznymi, uniwersalnością stosowanych miar, porównywalnością, zmiennością oraz ich ważnością, a także dostępnością⁶⁹². W wyniku analizy literatury przedmiotu stwierdzono, że na potencjał inwestycyjny oddziałuje: samodzielność finansowa (dochodowa – SD, przychodowa – SP, wydatkowa – SW), baza podatkowa – BP, polityka aktywnego kreowania zasobów – PAZ oraz jakość zarządzania – JZ (rysunek 4.2.).

Rysunek 4.2. Schemat kształtowania potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

⁶⁹¹ D. Raczkiewicz, *Zastosowanie analizy regresji w reprezentacyjnych badaniach społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, „Ekonometria”, Wrocław 2016, nr 1 (51), s. 31- 47.

⁶⁹² Z. Hellwig, U. Siedlecka, J. Siedlecki, *Taksonometryczne modele zmian struktury gospodarczej Polski*, IRiSS, Warszawa 1997, s. 24-28.

Ze zbioru cech statystycznych, zastosowanych do budowy modelu regresji kształtowania potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce, wybrano 21 zmiennych wchodzących w skład zdefiniowanych grup czynników (10 odnosi się do samodzielności finansowej, 6 – bazy podatkowej, 3 – polityki aktywnego kreowania zasobów oraz 2 – jakości zarządzania). Wśród predyktorów znalazły się wskaźniki opisujące, zidentyfikowane w rozdziale trzecim, determinanty potencjału inwestycyjnego gmin. Zbiór wszystkich zmiennych prezentuje tabela 4.4.

Tabela 4.4. Zmienne kształtujące potencjał inwestycyjny gmin w Polsce

Symbol	Predyktor
SD1	Udział dochodów własnych pomniejszonych o udziały w PIT i CIT w dochodach ogółem (w %)
SD2	Udział dochodów z podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)
SD3	Dochody własne bez PIT i CIT na mieszkańca (w zł)
SP1	Zobowiązania w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)
SP2	Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (w %)
SW1	Udział wydatków bieżących na kulturę i sport w wydatkach bieżących (w %)
SW2	Wydatki bieżące na administrację publiczną i pomoc społeczną na 1 mieszkańca (w zł)
SW3	Udział dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie (w %)
SW4	Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (w %)
SW5	Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem (w %)
BP1	Dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)
BP2	Udział ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem (w %)
BP3	Liczba bezrobotnych zarejestrowanych przypadająca na 10 tys. ludności
BP4	Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności
BP5	Udział pracujących (według faktycznego miejsca pracy, bez podmiotów gospodarki narodowej o liczbie pracujących do 9 osób oraz gospodarstw indywidualnych w rolnictwie) w ludności w wieku produkcyjnym (w %)
BP6	Udział obszarów chronionych w powierzchni ogółem (w %)
PAZ1	Przyrost roczny dochodów własnych (w %)
PAZ2	Skutki władztwa podatkowego liczone do dochodów własnych (w %)*
PAZ3	Środki z Unii Europejskiej na finansowanie projektów i programów na 1 mieszkańca (w zł)
JZ1	Udział radnych z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie radnych organu uchwałodawczego (w %)
JZ2	Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (w %)

* W utraconych dochodach gmin zostały uwzględnione: obniżenie górnych stawek podatkowych, ulgi i zwolnienia oraz umorzenie zaległości podatkowych.

Źródło: opracowanie własne.

Wskazane w tabeli zmienne są stymulantami (ich wpływ na potencjał inwestycyjny powinien być dodatni), z wyjątkiem: SP1, SW2, SW4, SW5, BP3, BP6, które mają charakter destymulant (ich wpływ powinien być ujemny). Poszukując modeli regresji, w jak najlepszym stopniu wyjaśniających zmienną objaśnianą (zależną) – potencjał inwestycyjny gmin, kierowano się: wysokością współczynnika regresji, wartością **czynnika inflacji wariancji (VIF)**, możliwością interpretacji wyników oraz poziomem istotności. Z modeli były eliminowane zmienne silnie skorelowane pomiędzy sobą. Obliczenia wykonano z użyciem oprogramowania do statystycznej analizy danych – SPSS⁶⁹³. Zastosowano przy tym analizę regresji krokowej, która umożliwia wprowadzenie do modelu tylko tych zmiennych (predyktorów), które istotnie wpływają na zmienną objaśnianą⁶⁹⁴. Pozwala to na wyeliminowanie zbędnych zmiennych, które niczego nie wnoszą do modelu i tym samym uzyskanie tylko tych zmiennych, które mają wpływ na predykcję zmiennej zależnej. Metoda krokowa pozwala jednocześnie na eliminację problemu współliniowości. Kolejno wprowadzane predyktory biorą również pod uwagę wzajemną korelację pomiędzy nimi.

W analizie regresji wykorzystano dane statystyczne za rok 2016 (jako ostatni rok, dla którego są dostępne dane) dotyczące 2 478 gmin w Polsce. Uwzględniając specyfikę poszczególnych typów gmin, analizę prowadzono odrębnie dla gmin: miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich oraz miast na prawach powiatu. Dane do analizy pochodzą z zasobów Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS.

W celu uzupełnienia wyników badania ilościowego z wykorzystaniem danych statystycznych, przeprowadzono również jakościowe badanie ankietowe na kwestionariuszu badawczym wśród skarbników gmin w Polsce⁶⁹⁵. Kwestionariusz badawczy skierowano do 160 z 2478 gmin w Polsce dobranych celowo. Doboru dokonano kierując się średnią wysokością wskaźnika dochodów podatkowych z trzech ostatnich lat, stosowanego przez Ministerstwo Finansów do naliczania subwencji ogólnej. Z każdego z województw wybrano pięć gmin o poziomie minimalnym i maksymalnym tego wskaźnika⁶⁹⁶, aby było możliwe pozyskanie opinii skarbników gmin, które mogą być traktowane jako „bogate” i „biedne”⁶⁹⁷. Badania jakościowe miały dostarczyć informacji, których uzyskanie nie jest możliwe z innych źródeł.

⁶⁹³ M. Rószkiewicz, *Analiza klienta*, op. cit., s. 240-246.

⁶⁹⁴ Metoda regresji krokowej „w przód”, którą zastosowano w przeprowadzonej analizie, polega na wprowadzeniu do modelu w pierwszej kolejności tej zmiennej niezależnej (objaśniającej), która jest najsilniej skorelowana ze zmienną zależną (objaśnianą). Szerzej: M. Rószkiewicz, *Analiza klienta*, op. cit., s. 240-247.

⁶⁹⁵ Jej wzór został zamieszczony w załączniku.

⁶⁹⁶ Ankietę skierowano do skarbników gmin. Poprawnie wypełnione ankiety zostały przesłane ze 114 gmin, w tym 53% – z gmin o najniższym poziomie dochodu podatkowego na mieszkańca oraz 47% – z gmin o najwyższym poziomie dochodu podatkowego na mieszkańca. Ankiety pozyskiwano od grudnia 2016 do lutego 2017. Ankieta została skierowana do skarbników drogą elektroniczną, ich zwrot odbywał się drogą elektroniczną lub w formie papierowej.

⁶⁹⁷ W dalszej części opracowania będą stosowane określenia „biedne gminy” i „bogate gminy”, uwzględniając poziom wskaźnika dochodów podatkowych: w pierwszym przypadku minimalnych, a w drugim maksymalnych.

Uzyskane opinie umożliwiły subiektywną ocenę skarbników na temat poziomu samodzielności dochodowej i wydatkowej gmin oraz kierunków zmian w zakresie dochodów i wydatków, które mogą służyć podwyższeniu ich samodzielności dochodowej i wydatkowej. Uwzględniając istnienie, choć istotnie ograniczonego, władztwa podatkowego gmin, podjęto również próbę określenia głównych przesłanek stosowanych, w granicach ustawowych, preferencji podatkowych. Ponadto, poddano badaniu czynniki sprzyjające zwiększaniu potencjału inwestycyjnego gmin, w tym samodzielności finansowej. Na podstawie uzyskanych wyników udzielono także odpowiedzi na pytanie, czy gminy w Polsce są zainteresowane zwiększeniem stopnia samodzielności finansowej, czy też oczekują zwiększenia dochodów ze źródeł pozostających w gestii władzy centralnej.

ROZDZIAŁ V

POZIOM SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ I POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO GMIN W POLSCE W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

5.1. Podejście badawcze do oceny poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin

Niniejszy rozdział rozprawy stanowi część empiryczną, w której z wykorzystaniem danych finansowych pochodzących z rocznych sprawozdań z wykonania budżetów gmin w Polsce przeprowadzono analizę poziomu ich samodzielności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego. W pierwszej kolejności przedstawiono miary, które mogą być użyte do oceny poziomu samodzielności finansowej w trzech aspektach – dochodowym, wydatkowym i przychodowym, zaproponowane w punkcie 4.4. Wartości tych miar zostały zaprezentowane w taki sposób, by można było dokonać nie tylko oceny poziomu tej samodzielności, ale także stopnia jej zróżnicowania pomiędzy gminami w Polsce, również w podziale na poszczególne rodzaje gmin. Przedstawiono wartości minimalne oraz maksymalne, kwartyle i miary zróżnicowania – odchylenie standardowe i współczynnik zmienności.

W dalszej kolejności, w podobny sposób ukazano poziom potencjału inwestycyjnego gmin. Analizowane wartości zostały obliczone na podstawie danych budżetowych zgodnie ze schematem zaproponowanym w punkcie 4.4. Dodatkowo zobrazowano wielkość środków finansowych, jakie gminy pozyskały w ostatnich latach z funduszy europejskich w ramach polityki spójności. Choć, zdaniem autorki, nie są one wliczane bezpośrednio do potencjału inwestycyjnego gmin, należało je zaprezentować w porównaniu z własnym i całkowitym potencjałem inwestycyjnym gmin. Poza wartością własnego i całkowitego potencjału inwestycyjnego, opisano również wskazane wyżej miary służące do oceny ich zróżnicowania, tj.: wartości minimalne, maksymalne, kwartyle, odchylenie standardowe oraz współczynniki zmienności.

W dalszej części zostały przedstawione wyniki analizy liniowej regresji wielorakiej kształtowania potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce w podziale na gminy: miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie oraz miasta na prawach powiatu. Posługując się metodyką opisaną w punkcie 4.4., zbudowano model regresji wielorakiej z wykorzystaniem oprogramowania SPSS. Prowadząc analizę, poszukiwano modeli jak najlepszej jakości (biorąc pod uwagę zwłaszcza współczynnik determinacji).

Po odrębnym zaprezentowaniu wyników analizy regresji dla poszczególnych rodzajów gmin, zestawiono je, co posłużyło podsumowaniu i interpretacji uzyskanych modeli regresji kształtowania potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce.

Na zakończenie rozdziału przedstawiono wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród skarbników gmin w Polsce. Badanie to miało charakter uzupełniający wyniki badania zależności między samodzielnością finansową a potencjałem inwestycyjnym gmin z wykorzystaniem metod statystycznych. Badania jakościowe w formie ankiety na kwestionariuszu badawczym zostały przeprowadzone wśród skarbników 160 gmin w Polsce dobranych celowo. Doboru dokonano kierując się średnią wysokością wskaźnika dochodów podatkowych z trzech ostatnich lat, stosowanego przez Ministerstwo Finansów do naliczania subwencji ogólnej. Z każdego z województw wybrano 5 gmin o poziomie minimalnym i maksymalnym tego wskaźnika, aby było możliwe pozyskanie opinii skarbników gmin, które mogą być traktowane jako „bogate” i „biedne”. Badania jakościowe miały dostarczyć informacji, których pozyskanie nie jest możliwe z innych źródeł.

Celem badania było pozyskanie informacji na temat oceny poziomu samodzielności finansowej gmin, pożądaných kierunków zmian w zakresie dochodów, przychodów i wydatków mogących przyczynić się do zwiększenia ich samodzielności finansowej oraz istnienia zależności między samodzielnością finansową a potencjałem inwestycyjnym gmin. Na podstawie uzyskanych wyników starano się także odpowiedzieć na pytanie, czy gminy w Polsce są rzeczywiście zainteresowane zwiększeniem stopnia samodzielności finansowej, czy też oczekują zwiększenia dochodów ze źródeł pozostających w gestii władzy centralnej⁶⁹⁸.

Wyniki przeprowadzonej analizy stanowiły podstawę do zaprezentowania w kolejnym rozdziale rekomendacji odnoszących się do systemu dochodów, wydatków, systemu limitowania przychodów oraz działań władz lokalnych we wszystkich trzech aspektach sprzyjających podwyższeniu samodzielności finansowej gmin, a co za tym idzie, wzrostowi ich potencjału inwestycyjnego.

5.2. Poziom samodzielności finansowej gmin w Polsce w latach 2006-2016

W okresie objętym analizą dochody gmin w Polsce wyróżniały się tendencją wzrostową. W 2016 roku gminy łącznie z miastami na prawach powiatu dysponowały dochodami na poziomie 176,2 mld zł, w tym dochodami własnymi – 91,0 mld zł⁶⁹⁹. Największe dochody osiągały miasta na prawach powiatu (74,4 mld zł), w tym własne (45,9 mld zł). Dynamika wzrostu dochodów gmin ukształtowała się na poziomie

⁶⁹⁸ Fragment dotyczący wyników badań w ograniczonym zakresie został zaprezentowany w: D. Wyszowska, *Samodzielność finansowa gmin w opinii skarbników gmin w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2018, nr 518.

⁶⁹⁹ Łącznie z miastami na prawach powiatu. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2015*, Warszawa 2016, s. 58.

średniorocznym 108,2. Szybciej zwiększały się dochody własne gmin⁷⁰⁰ – średniorocznie o 8,7%. Eliminując jednak z kategorii dochodów własnych udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT, ich wzrost wykazywał niższą dynamikę w stosunku do dochodów ogółem, uzyskując poziom średnioroczny 107,2, co znalazło odzwierciedlenie w udziale dochodów własnych pomniejszonych o udział w podatkach dochodowych PIT i CIT w dochodach ogółem. W okresie objętym analizą udział dochodów z dotacji z budżetu państwa w dochodach ogółem ulegał różnokierunkowym zmianom, z wyraźnym wzrostem w ostatnim, analizowanym roku.

Pierwszym ze wskaźników prezentowanych do oceny poziomu samodzielności dochodowej gmin były ich dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Do kategorii dochodów własnych w tym przypadku przyjęto wszystkie pozycje zaliczane do nich ustawowo. Co do zasady, gminy mogą nimi dość swobodnie dysponować. W analizowanym okresie wartości analizowanego wskaźnika charakteryzowały się tendencją wzrostową. Zostały one zaprezentowane w tabeli 5.1. w podziale na poszczególne rodzaje gmin.

Tabela 5.1. Dochody własne na 1 mieszkańca według rodzaju gmin (w zł)

Rodzaj gmin	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	1 235	1 436	1 562	1 503	1 561	1 637	1 702	1 786	1 931	1 991	2 099
Miejsko-wiejskie	982	1 129	1 234	1 206	1 266	1 362	1 444	1 530	1 644	1 714	1 779
Wiejskie	801	914	986	973	1 051	1 132	1 212	1 300	1 416	1 501	1 533
Miasta na prawach powiatu	2 068	2 417	2 704	2 622	2 713	2 851	2 971	3 161	3 392	3 543	3 636

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2014,5,11.html> (data dostępu: 04.04.2018).

W latach 2006-2016 najwyższym poziomem dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca cechowały się miasta na prawach powiatu, natomiast najniższym gminy wiejskie. Wynikało to ze struktury dochodów uzyskiwanych przez poszczególne rodzaje gmin. Najuboższą bazę podatkową miały gminy wiejskie. To one dysponowały najniższymi dochodami z tytułu podatku od nieruchomości, ze względu na system zagospodarowania przestrzeni. Jednak o niskim poziomie dochodów własnych przede wszystkim zdecydowały dwa inne elementy, a mianowicie fakt, iż na ich terenie zamieszkiwała zdecydowanie mniejsza liczba ludności (niższa gęstość zaludnienia), a struktura zawodowa tej ludności nie sprzyjała osiągnięciu przez te jednostki dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, co determinowało znaczny udział osób nieopodatkowanych tym podatkiem.

⁷⁰⁰ Uwzględniając wszystkie kategorie dochodów, zgodnie z przepisami prawa, zaliczane do dochodów własnych.

Także liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na terenie gmin wiejskich była zdecydowanie niższa, co miało bezpośrednie przełożenie na udziały tych gmin w podatku dochodowym od osób prawnych. Stąd też, po wyeliminowaniu udziałów w tych podatkach z kategorii dochodów własnych gmin, gminy wiejskie cechowały się, co prawda, nadal najniższym poziomem tych dochodów na jednego mieszkańca, ale dystans między nimi a pozostałymi rodzajami gmin zmniejszył się zdecydowanie.

Należy przy tym zauważyć, że istniały bardzo duże dysproporcje w poziomie dochodów własnych *per capita* również w obrębie gmin tego samego rodzaju. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania zostały zaprezentowane w tabeli 5.2.

Szczególnie duże zróżnicowanie analizowanego wskaźnika wystąpiło wśród gmin wiejskich, które jednocześnie stanowiły najliczniejszą grupę jednostek. Współczynnik zmienności wśród nich ukształtował się w ostatnim, analizowanym roku na poziomie przekraczającym 100%, co wskazuje na bardzo dużą zmienność analizowanego wskaźnika. Natomiast najmniejsze zróżnicowanie miało miejsce w najmniej licznej grupie miast na prawach powiatu.

W 2016 roku ponad połowa gmin wiejskich dysponowała dochodem własnym powyżej 1 250 zł na mieszkańca, podczas gdy trzy czwarte dochodem przekraczającym 1 593 zł na mieszkańca. Wśród miast na prawach wartości te kształtowały się na zdecydowanie wyższym poziomie – odpowiednio 2 700 zł i 3 168 zł. Maksymalny poziom dochodów został osiągnięty w gminie wiejskiej, podobnie jak minimalny.

Tabela 5.2. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania dochodów własnych gmin na jednego mieszkańca (w zł)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Min	488,7	1 113,8	295,6	621,2	208,8	508,2	989,0	1 812,2
Max	4 498,2	13 468,9	6 672,4	7 393,9	33 769,8	45 340,7	4 292,9	6 308,6
Kwantyl 1	916,8	1 747,2	582,7	1 222,1	440,0	989,0	1 303,1	2 475,5
Kwantyl 3	1 298,2	2 340,8	937,2	1 856,4	739,6	1 593,3	1 725,2	3 168,3
Mediana	1 056,1	1 965,3	744,7	1 524,7	571,3	1 250,4	1 452,5	2 700,1
Odchylenie standardowe	495,5	967,7	491,6	701,0	971,1	1 400,3	607,2	847,4
Współczynnik zmienności (w %)	41,8	44,7	61,7	42,3	138,5	98,3	37,4	28,6

Źródło: opracowanie własne.

Uwzględniając charakter dochodów z udziałów w podatkach dochodowych PIT i CIT, można stwierdzić, że przedstawiony w tabeli 5.1. wskaźnik powinien być prezentowany i analizowany w połączeniu z innymi, aby móc stanowić podstawę oceny poziomu samodzielności dochodowej gmin. W kolejnej z prezentowanych

miar wyeliminowano oba powyższe źródła z kategorii dochodów własnych i ukazano udział dochodów własnych (bez udziału PIT i CIT) w dochodach ogółem. Wielkość tego wskaźnika, według rodzaju gmin, zobrazowano w tabeli 5.3.

Tabela 5.3. Udział dochodów własnych (pomniejszonych o udział w PIT i CIT) w dochodach ogółem (w %)

Rodzaj gmin	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	39,4	39,1	38,7	37,7	37,1	35,6	36,1	36,9	37,3	36,1	32,3
Miejsko-wiejskie	33,1	32,9	32,3	31,3	31,3	31,0	31,5	32,7	33,2	32,5	28,3
Wiejskie	27,6	27,6	25,9	25,0	25,0	25,2	26,1	27,3	28,3	28,2	23,9
Miasta na prawach powiatu	35,7	34,5	37,4	36,2	36,6	35,9	35,2	36,8	37,1	36,5	34,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wielkości przedstawione w tabeli 5.3. potwierdzają to, że w Polsce miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie wyróżniały się wyższym stopniem samodzielności dochodowej mierzonej również kolejnym, analizowanym wskaźnikiem, choć różnice między nimi nie były już tak znaczące, jak w przypadku pierwszej z prezentowanych miar. Poszczególne gminy nie stanowiły monolitu pod względem analizowanego wskaźnika i różniły się od siebie w sposób dość istotny. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania zostały zilustrowane w tabeli 5.4.

Tabela 5.4. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania dochodów własnych (bez udziału w PIT i CIT) w dochodach ogółem (w %)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Min	14,5	17,6	7,8	10,4	6,5	7,6	16,9	18,5
Max	76,6	71,4	74,5	71,2	91,3	89,6	53,8	53,8
Kwantyl 1	28,8	26,7	19,7	21,0	15,0	16,2	24,9	26,0
Kwantyl 3	38,9	35,2	32,1	31,1	25,8	26,6	33,1	33,4
Mediana	33,6	31,1	25,9	25,6	19,6	20,7	28,1	30,1
Odchylenie standardowe	9,1	8,3	10,4	8,7	10,5	9,3	7,2	6,1
Współczynnik zmienności (w %)	26,3	26,3	40,5	32,7	48,2	41,7	24,7	20,1

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku pierwszego z prezentowanych wskaźników, największym zróżnicowaniem mierzonym współczynnikiem zmienności charakteryzowały się gminy wiejskie, jeszcze bardziej było to widoczne w przypadku porównania wartości minimalnej i maksymalnej. Wśród gmin w Polsce wystąpiły takie, w których

udział dochodów własnych pomniejszonych o udziały w PIT i CIT wynosił zaledwie kilka procent, ale także i takie, w których stanowił on blisko 90% dochodów ogółem. Biorąc pod uwagę wartość środkową (medianę), to była ona najwyższa wśród miast na prawach powiatu, a najniższa wśród gmin wiejskich. Oznacza to, że połowa gmin wiejskich miała poniżej, a połowa powyżej 20,7% udziału dochodów własnych (bez PIT i CIT) w dochodach ogółem, podczas gdy w odniesieniu do miast na prawach powiatu połowa dysponowała udziałem powyżej 30,1% dochodów własnych (bez PIT i CIT) w dochodach ogółem, a połowa poniżej.

Mówiąc o samodzielności dochodowej, należy przede wszystkim przyjrzeć się udziałowi tych kategorii dochodów, w odniesieniu do których gminy mają największą swobodę ich kształtowania. W przypadku polskich gmin dotyczyło to dochodów z tytułu podatku od nieruchomości – rzeczywistej kategorii dochodów własnych o największym znaczeniu fiskalnym wśród dochodów własnych gmin. Udział dochodów z tego tytułu w dochodach ogółem gmin, według ich rodzaju, przedstawiono w tabeli 5.5.

Poziom samodzielności dochodowej gmin, analizowany przez pryzmat wskaźników zaprezentowanych w tabeli 5.5., był bardzo niski. Jeżeli w budżetach gmin jedynie od 10 do 15 % stanowiły dochody, które były wydajniejszym, własnym źródłem dochodów, a na te jednostki miały ograniczony wpływ, to trudno było gminom, po pierwsze, przewidywać wielkość dochodów osiąganych w kolejnych latach, co miało decydujący wpływ na realizację polityki rozwojowej, po drugie, oddziaływać na wielkość osiąganych dochodów, bowiem zasadnicze ich źródła znalazły się poza możliwościami ich oddziaływania.

Tabela 5.5. Udział dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)

Rodzaj gmin	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	17,5	16,2	15,9	16,5	15,8	16,3	17,2	17,6	17,0	16,8	15,0
Miejsko-wiejskie	15,4	14,5	14,0	14,4	13,7	14,1	14,7	15,4	15,2	15,3	13,4
Wiejskie	11,1	10,8	10,3	10,3	9,9	10,2	10,7	11,4	11,6	11,5	10,3
Miasta na prawach powiatu	11,9	10,9	11,0	11,3	11,2	11,4	11,4	11,6	11,3	11,3	10,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Warto przy tym podkreślić, że w badanym okresie można było zaobserwować stały spadek udziału omawianej kategorii dochodów w dochodach ogółem, co niekorzystnie wpływało na samodzielność dochodową tych jednostek. Najbardziej pod tym względem wypadały miasta na prawach powiatu, które cechowały się, jak już wspomniano, najwyższym udziałem dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych PIT i CIT. Najwyższy udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem w całym analizowanym okresie miały gminy miejskie.

Podobnie jak w przypadku prezentowanych miar, zróżnicowanie poszczególnych gmin pod względem badanego wskaźnika było również duże. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania zostały zobrazowane w tabeli 5.6.

Tabela 5.6. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Min	4,8	5,7	2,7	2,1	1,4	0,6	4,9	6,0
Max	41,6	33,8	56,6	43,8	68,3	56,9	28,2	25,5
Kwantyl 1	13,1	11,6	9,0	8,1	5,0	4,5	11,1	9,8
Kwantyl 3	19,4	16,3	16,9	14,9	12,2	11,4	13,8	12,8
Mediana	16,2	14,2	12,6	11,2	7,6	7,3	12,1	10,8
Odchylenie standardowe	5,7	4,7	7,0	6,0	7,3	6,4	3,6	3,1
Współczynnik zmienności (w %)	33,6	32,6	53,7	48,9	74,6	73,2	28,5	26,4

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku tej miary to gminy wiejskie wyróżniały się największym zróżnicowaniem. Należy zauważyć, że w przypadku wszystkich rodzajów gmin poziom zróżnicowania mierzony współczynnikiem zmienności uległ w 2016 roku obniżeniu w porównaniu z 2006 rokiem, w najwyższym stopniu w przypadku gmin miejsko-wiejskich.

Obok samodzielności dochodowej, ważnym aspektem była również samodzielność przychodowa, odgrywająca istotną rolę w sytuacji konieczności sięgania przez gminy po środki finansowe ze zwrotnych źródeł przychodów, przede wszystkim w związku z podejmowaniem działalności inwestycyjnej przekraczającej bieżące możliwości finansowe jednostki. Podstawową kategorią, oddziałującą na zdolność zadłużania się gmin po roku 2014 roku, była nadwyżka operacyjna. To ona w głównej mierze decydowała o możliwościach spłaty zobowiązań zaciąganych przez gminę. Stąd też kolejną, prezentowaną miarę stanowił udział nadwyżki operacyjnej gmin w dochodach ogółem. Poziom samodzielności dochodowej gmin, analizowany przez pryzmat wskaźników zaprezentowanych w tabeli 5.7., był bardzo niski.

Tabela 5.7. Udział nadwyżki operacyjnej gmin w dochodach ogółem (w %) ⁷⁰¹

Rodzaj gmin	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	11,1	10,9	5,1	3,2	5,3	5,4	6,9	7,8	8,4	8,4
Miejsko-wiejskie	10,3	10,9	8,3	4,9	6,0	6,9	8,3	8,0	8,9	9,3
Wiejskie	11,6	12,8	10,8	7,4	7,2	8,6	9,8	9,4	9,5	10,0
Miasta na prawach powiatu	12,1	10,8	5,8	4,6	5,0	4,9	5,3	6,2	7,0	7,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (data dostępu: 18.03.2018).

Należy zauważyć, że w dwóch pierwszych analizowanych latach udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem kształtował się na maksymalnym poziomie, po czym w kolejnych dwóch latach ulegał obniżeniu, aby w kolejnych latach powrócić na ścieżkę stopniowego wzrostu ⁷⁰². W całym analizowanym okresie to gminy wiejskie wyróżniały się najwyższym udziałem nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, natomiast najniższym miasta na prawach powiatu. W poszczególnych grupach jednostek można było zaobserwować wyraźne zróżnicowanie. W ich populacji odnotowano gminy, które w ogóle nie wypracowały nadwyżki operacyjnej, podczas gdy inne osiągnęły udział tej nadwyżki w dochodach ogółem na poziomie nawet 40%. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania zostały zaprezentowane w tabeli 5.8.

W przypadku analizowanego wskaźnika największe zróżnicowanie stwierdzono wśród gmin miejsko-wiejskich. We wszystkich rodzajach jednostek w 2016 roku nastąpiło zmniejszenie poziomu zróżnicowania w stosunku do 2006 roku za wyjątkiem miast na prawach powiatu. Jednocześnie tylko wśród tej grupy jednostek wszystkie w ostatnim, analizowanym roku wypracowały nadwyżkę, co przełożyło się na dodatnią, minimalną wartość analizowanego wskaźnika. W pozostałych rodzajach gmin nadal były takie, których wydatki bieżące przekraczały dochody bieżące.

⁷⁰¹ Ze względu na zmianę sposobu ujmowania wydatków majątkowych i bieżących w sprawozdaniach budżetowych JST prezentowanych na stronie Ministerstwa Finansów, nie ma możliwości przedstawienia danych za 2006 rok.

⁷⁰² Pojęcie nadwyżki operacyjnej funkcjonuje w sferze finansów publicznych stosunkowo krótko. Po raz pierwszy kategorię tę wprowadzono do uchwał budżetowych JST, uchwalanych na 2011 rok, jako konieczność zachowania równowagi między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (art. 242 *Ustawy o finansach publicznych*).

Tabela 5.8. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału nadwyżki operacyjnej gmin w dochodach ogółem (w %)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2007	2016	2007	2016	2007	2016	2007	2016
Min	-6,2	-2,0	-11,5	-33,2	-19,5	-18,8	-1,7	0,1
Max	28,2	19,7	40,1	27,6	58,8	39,6	25,6	15,5
Kwantyl 1	6,3	6,0	6,5	6,6	7,4	6,9	8,5	4,9
Kwantyl 3	16,5	10,6	13,4	11,5	14,9	12,5	15,0	9,6
Mediana	10,9	7,9	10,1	8,9	11,0	9,7	12,5	7,4
Odchylenie standardowe	7,2	3,8	6,1	4,7	7,0	4,8	4,7	3,3
Współczynnik zmienności (w %)	65,2	45,7	58,7	50,6	59,8	47,6	39,1	44,0

Źródło: opracowanie własne.

Nadwyżka operacyjna była czynnikiem determinującym wewnętrzny potencjał inwestycyjny, ale także możliwości zadłużania się gmin – czyli miała również wpływ na całkowity potencjał inwestycyjny poprzez istotny jej wpływ na IWZ. Możliwości zadłużania się gmin były zarazem kształtowane wielkością poziomu już posiadanego zadłużenia. Oddziaływał on bowiem na wielkość kosztów, które gmina musiała ponosić w związku z jego obsługą, jak również na wielkość rat, które musiała spłacać w danym roku. Stąd kolejnym, prezentowanym wskaźnikiem samodzielności przychodowej była wartość zobowiązań gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Została ona przedstawiona w gminach według rodzaju w tabeli 5.9.

Tabela 5.9. Zobowiązania gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)

Rodzaj gmin	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	420,2	456,8	481,7	647,8	891,3	1 036,0	1 052,2	1 036,5	1 058,3	1 009,4	941,0
Miejsko-wiejskie	1 395,5	436,4	461,7	616,8	915,3	1 085,2	1 091,2	1 082,7	1 116,9	1 078,8	1 021,5
Wiejskie	1 253,2	332,1	352,6	463,8	778,5	944,1	926,3	926,0	963,7	909,6	838,3
Miasta na prawach powiatu	47,5	777,3	849,0	1 156,5	1 476,3	1 781,0	1 930,0	2 006,7	2 133,8	2 190,6	2 171,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (data dostępu: 18.03.2018).

Zobowiązania gmin *per capita* istotnie wzrastały w latach 2009-2011, na kiedy to przypadała najwyższa aktywność inwestycyjna gmin w Polsce. W kolejnych latach można było zaobserwować nieznaczny spadek wartości zobowiązań w przeli-

czeniu na jednego mieszkańca ze względu na dokonywaną spłatę zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Najbardziej zadłużone w Polsce były miasta na prawach powiatu, w których na przeciętnego mieszkańca w 2016 roku przypadło blisko 2 200 zł długu, natomiast najmniej gminy wiejskie, w których poziom zadłużenia *per capita* wyniósł niespełna 840 zł.

Wśród gmin w Polsce były jednostki, które w ogóle nie posiadały zadłużenia, jak i takie, w których poziom długu przekraczał dopuszczalne, ustawowe limity, co uniemożliwiło im zaciąganie nowego zadłużenia, a często prowadziło do konieczności podejmowania działań naprawczych. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania pod względem zobowiązań w przeliczeniu na jednego mieszkańca zostały zaprezentowane w tabeli 5.10.

Tabela 5.10. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania zobowiązań gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38,9	153,1
Max	1 410,8	3 575,7	2 568,0	5 321,0	2 158,8	3 017,5	1 870,6	4 634,0
Kwantyl 1	227,3	613,4	220,3	580,9	109,8	355,3	500,4	1 561,3
Kwantyl 3	520,1	1 205,8	579,7	1 382,1	466,0	1 150,6	1 092,1	2 677,6
Mediana	424,1	855,5	391,4	922,5	268,8	706,0	680,1	2 000,1
Odchylenie standardowe	324,2	523,3	303,8	627,5	300,1	1 035,8	392,5	974,9
Współczynnik zmienności (w %)	71,0	55,6	69,6	61,4	90,4	123,6	50,5	44,9

Źródło: opracowanie własne.

Wśród miast na prawach powiatu połowa jednostek posiadała w 2016 roku zadłużenie przypadające na jednego mieszkańca na poziomie przekraczającym 2 000 zł, a połowa poniżej. Podczas gdy w przypadku gmin wiejskich wartość, dzieląca gminy na połowę, wynosiła nieco ponad 700 zł. Analizując wartości maksymalne, na uwagę zasługuje kwota zadłużenia *per capita* w gminach wiejskich. Jej poziom maksymalny był ośmiokrotnie wyższy niż maksymalna wielkość wśród gmin miejskich.

Zakres zadań przypisanych ustawowo gminom determinował strukturę ich wydatków. Wydatki ogółem gmin w Polsce w analizowanym okresie, podobnie jak dochody, wykazywały tendencję wzrostową. W roku 2016 gminy łącznie z miastami na prawach powiatu wydatkowały w sumie 170,1 mld zł, w tym 150,6 mld zł stanowiły wydatki bieżące. Średnioroczny przyrost wydatków ogółem w analizowanym okresie wyniósł 4,4%, a wydatków bieżących 7,6%.

Potrzeby inwestycyjne gmin są bardzo duże w stosunku do możliwości ich sfinansowania, bowiem przez lata narastała luka inwestycyjna, która oddzielała polskie

jednostki samorządu od JST w krajach UE. Aby wyrazić wartościowo potrzeby inwestycyjne polskich samorządów, można posłużyć się przykładem miast Unii Metropolitalnych. Oszacowano, że jeśli w 12 miastach Unii miałyby do roku 2035 powstać infrastruktura miejska porównywalna z obecnie istniejącą w dobrze rozwiniętych miastach Europy Zachodniej, w ciągu ćwierćwiecza należałoby dokonać łącznych inwestycji na poziomie 1 130 mld zł (w cenach stałych z 2011 roku)⁷⁰³.

Wydatki inwestycyjne stanowiły tę grupę, w stosunku do których gminy wykazywały się najwyższym poziomem samodzielności decyzyjnej, gdyż miały one charakter wydatków o charakterze fakultatywnym. Gminy mogły je jednak realizować dopiero po zapewnieniu finansowania wszystkich wydatków zabezpieczających realizację zadań bieżących obligatoryjnych. Stąd do oceny poziomu samodzielności wydatkowej jako pierwszy przedstawiono wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych gmin w ich wydatkach ogółem⁷⁰⁴. Jego wielkości w podziale na rodzaje gmin zostały zaprezentowane w tabeli 5.11.

Tabela 5.11. Udział wydatków inwestycyjnych gmin w wydatkach ogółem (w %)

Rodzaj gmin	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	20,4	18,6	20,6	22,4	23,0	20,7	16,3	13,9	15,5	14,5	10,3
Miejsko-wiejskie	19,2	17,8	19,6	22,0	23,8	22,0	17,6	15,7	17,3	16,1	10,6
Wiejskie	20,6	18,9	19,9	23,0	26,3	23,8	18,4	17,7	19,4	17,9	11,3
Miasta na prawach powiatu	19,0	21,5	21,8	21,5	21,5	20,1	19,0	17,6	19,6	17,5	10,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2014,5,11.html> (data dostępu: 18.11.2017).

Jak już zauważono, czas najwyższej aktywności inwestycyjnej gmin przypadał na lata 2009-2011, co wiązało się z wykorzystaniem środków przyznanych Polsce w ramach polityki spójności UE i ich wydatkowaniem przez JST na ich działalność inwestycyjną. Gminy wydatkowały wówczas w sumie blisko 93,5 mld PLN⁷⁰⁵. Jako jednostki zaspokajające podstawowe potrzeby mieszkańców poniosły w każdym z analizowanych lat blisko 80% wydatków inwestycyjnych realizowanych w Polsce przez wszystkie JST⁷⁰⁶. Jednocześnie przyczyniło się to do dość istotnego wzrostu zadłużenia i ograniczenia możliwości zaciągania nowego długu w większości gmin. W latach o najwyższym udziale wydatków majątkowych gminy wydatkowały środki

⁷⁰³ W. Orłowski, M. Walewski, M. Rytel, *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, Pricewaterhouse Coopers, Warszawa 2012, s. 3.

⁷⁰⁴ Można byłoby zaprezentować udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem jako destymulantę samodzielności wydatkowej.

⁷⁰⁵ Łącznie z miastami na prawach powiatu.

⁷⁰⁶ Baza wskaźników makroekonomicznych: www.stat.gov.pl (data dostępu: 11.01.2016).

na poziomie dwudziestu kilku procent. Jednak utrzymanie tak wysokiego poziomu nie było możliwe w dłuższym okresie bez istotnego ograniczenia środków na wydatki bieżące, co utrudniało realizację ze względu na opisaną w rozdziale 2. „sztywność” znacznej części wydatków tego rodzaju.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem różnił się istotnie pomiędzy jednostkami. W 2016 roku wśród gmin były zarówno takie, które w ogóle nie przeznaczały środków na wydatki inwestycyjne, jak i takie, w których udział tego typu wydatków w wydatkach ogółem wynosił blisko 44%. Największe zróżnicowanie pod tym względem można było zaobserwować wśród gmin wiejskich, lecz współczynnik zmienności nie różnił się istotnie pomiędzy poszczególnymi rodzajami gmin, z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania zostały zaprezentowane w tabeli 5.12.

Tabela 5.12. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału wydatków inwestycyjnych gmin w wydatkach ogółem (w %)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Min	1,5	0,2	0,6	0,4	0,2	0,0	4,2	3,1
Max	55,7	43,4	55,7	41,1	70,3	40,8	34,4	25,3
Kwantyl 1	12,7	6,6	11,2	6,1	11,6	5,6	14,5	6,8
Kwantyl 3	25,0	12,6	23,2	12,8	23,6	12,7	23,1	11,8
Mediana	18,5	9,4	17,0	9,1	17,0	8,8	18,1	10,1
Odchylenie standardowe	9,5	5,2	9,0	5,3	10,0	5,8	7,1	4,1
Współczynnik zmienności (w %)	48,6	52,9	53,1	52,7	54,4	60,4	37,7	41,2

Źródło: opracowanie własne.

Znaczna część wydatków bieżących miała charakter wydatków „sztywnych” – w istotnym stopniu zdeterminowanych przez czynniki pochodzące spoza jednostki. Dość wysokim poziomem samodzielności wyróżniały się gminy w odniesieniu do wydatków przeznaczonych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz sport – kulturę fizyczną. Stąd kolejnym analizowanym wskaźnikiem, służącym opisowi samodzielności wydatkowej, był udział wydatków bieżących gmin na kulturę i sport⁷⁰⁷ w wydatkach bieżących. Ich wielkość w gminach według rodzaju przedstawiono w tabeli 5.13.

⁷⁰⁷ Wydatki bieżące na zakup materiałów i usług stanowią sumę wydatków sklasyfikowanych w paragrafach: 421-430 i 433-440 *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* (Dz. U. 2010 r., Nr 38, poz. 207 z późn. zm.) w wybranych rozdziałach działu 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* oraz działu 926 – *Kultura fizyczna*.

Tabela 5.13. Udział wydatków bieżących gmin na kulturę i sport w wydatkach bieżących (w %)

Rodzaj gmin	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	6,5	6,8	6,7	6,6	6,5	6,4	6,4	6,5	5,8
Miejsko-wiejskie	4,7	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,4	5,4	4,8
Wiejskie	3,1	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6	3,1
Miasta na prawach powiatu	5,2	5,3	5,2	5,3	5,3	5,2	5,4	5,5	5,2

Objaśnienie: dane prezentowane od 2008 roku ze względu na brak porównywalności danych od 2006 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2014,5,11.html> (data dostępu: 18.11.2017).

Udział wskazanych kategorii wydatków był stosunkowo niski, zwłaszcza w gminach wiejskich. Było to zdeterminowane zakresem zadań realizowanych przez poszczególne gminy i ich sytuacją finansową oraz potrzebą zapewnienia finansowania innych zadań bieżących. Wynikało także ze zgłaszanych potrzeb mieszkańców w zakresie kultury i sportu lub ich braku. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania zostały zaprezentowane w tabeli 5.14.

Najwyższą wartością środkową wydatków na wskazane cele wyróżniały się gminy miejskie, podobnie jak wartości kwantyla 3. Jednak wśród gmin wiejskich można było odnaleźć te przeznaczające na wskazany cel największą część swoich wydatków w wydatkach bieżących. To również wśród tej grupy jednostek wystąpiły największe zróżnicowania pod względem analizowanego wskaźnika.

Wszystkie JST w Polsce, ale przede wszystkim gminy, podnoszą w dyskusji publicznej problem dopłacania do zadań realizowanych z zakresu oświaty i wychowania. Niewystarczająca część oświatowa subwencji ogólnej na pokrywanie kosztów realizacji zadań z tego zakresu sprawia, że gminy są zmuszone do przeznaczania środków z własnych źródeł dochodów na ich uzupełnianie i zapewnienie finansowania jednego z podstawowych swoich zadań. To natomiast nie pozostaje obojętne wobec samodzielności wydatkowej tych jednostek, bowiem tracą one kontrolę nad znaczną częścią środków, choć wydatkują ją zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, np. związanymi z koniecznością wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli.

Tabela 5.14. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału bieżących gmin na kulturę i sport w wydatkach bieżących (w %)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2008	2016	2008	2016	2008	2016	2008	2016
Min	1,2	0,8	0,9	1,2	0,0	0,4	2,7	2,6
Max	13,4	12,2	12,4	14,0	17,4	14,4	8,2	10,2
Kwantyl 1	4,9	4,5	3,6	3,4	2,0	2,1	4,3	4,2
Kwantyl 3	7,9	7,2	6,1	5,8	3,9	3,9	6,4	6,1
Mediana	6,4	5,8	4,6	4,3	2,9	3,0	5,0	5,0
Odchylenie standardowe	2,3	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,3	1,4
Współczynnik zmienności (w %)	35,1	36,2	40,6	38,4	53,1	50,4	25,2	26,8

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej okoliczności i fakt, że środki przeznaczone przez gminy na oświatę i wychowanie stanowią istotny element ich budżetu, w tabeli 5.15 zaprezentowano kształtowanie się udziału dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w ich wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie. Udział ten odzwierciedla braki w finansowaniu zadań z analizowanego zakresu. Im jest niższy, tym bardziej ogranicza swobodę wydatkowania środków budżetowych przez gminy, zmniejszając ich samodzielność wydatkową.

Tabela 5.15. Udział dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie (w %)

Rodzaj gmin	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	59,2	58,3	57,0	56,2	54,6	54,5	56,2	55,3	53,8	54,2	54,5
Miejsko-wiejskie	63,6	62,8	62,6	62,5	60,8	61,8	62,5	61,5	60,8	61,6	62,6
Wiejskie	72,7	72,3	72,0	71,1	68,3	67,2	67,8	67,1	65,0	65,4	65,7
Miasta na prawach powiatu	70,0	69,3	68,7	69,1	68,1	68,6	69,3	70,3	68,7	67,6	68,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2014,5,11.html> (data dostępu: 18.11.2017).

W całym analizowanym okresie to gminy miejskie w najwyższym stopniu musiały partycypować w finansowaniu zadań oświatowych ze środków pochodzących spoza części oświatowej subwencji ogólnej. Najwyższy poziom finansowania tych zadań z subwencji miały natomiast miasta na prawach powiatu. We wszystkich ro-

dziejach gmin można było zaobserwować dość istotny spadek analizowanego wskaźnika w ostatnich latach w porównaniu z rokiem 2006 i 2007. Podobnie jak w przypadku prezentowanych wcześniej wskaźników, można było zauważyć wyraźne zróżnicowanie jego wartości także w poszczególnych rodzajach jednostek. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania przedstawiono w tabeli 5.16.

Tabela 5.16. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie (w %)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Min	35,0	32,2	23,0	19,7	24,1	26,4	44,6	50,9
Max	114,8	89,0	104,5	93,5	109,6	102,4	91,9	90,7
Kwantyl 1	52,6	49,1	59,7	56,2	66,5	61,4	65,9	62,5
Kwantyl 3	64,7	60,8	76,3	69,3	80,0	73,2	78,2	72,9
Mediana	57,9	54,9	67,0	62,2	73,9	67,1	70,6	67,2
Odchylenie standardowe	12,4	9,6	12,1	9,9	11,3	9,5	8,9	8,3
Współczynnik zmienności (w %)	20,9	17,5	19,1	15,8	15,5	14,5	12,7	12,1

Źródło: opracowanie własne.

Najwyższym zróżnicowaniem poziomu analizowanego wskaźnika w całym badanym okresie cechowały się gminy miejskie, zaś najniższym miasta na prawach powiatu. Niski poziom wartości minimalnych, zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich i miejsko-miejskich, odnosił się do gmin wyróżniających się wysokim poziomem dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca i realizujących zadania oświatowe w szerszym zakresie i/lub na wyższym poziomie niż to wynikało z obowiązujących przepisów prawa.

Natomiast bardzo wysoki poziom analizowanego wskaźnika wystąpił w gminach wiejskich, charakteryzujących się bardzo niskim poziomem dochodów własnych. Zazwyczaj gminy te realizowały wyłącznie zadania nałożone na nie obligatoryjnie. Tymczasem nie podejmowały żadnych dodatkowych zadań z analizowanego zakresu, a często zmierzały do ograniczenia wydatków na cele oświatowe, np. poprzez likwidację części placówek. Wiązało się to zwykle z brakiem środków finansowych możliwych do przeznaczenia na ten cel.

Uwzględniając zaprezentowane wielkości wskaźników samodzielności finansowej we wszystkich trzech analizowanych aspektach, można stwierdzić, że gminy w Polsce znamionuje niski poziom samodzielności: dochodowej, przychodowej oraz wydatkowej, a w konsekwencji samodzielności finansowej. Jest to następstwem zaprezentowanych w rozdziale 2. uwarunkowań systemowych, dotyczących zarów-

no konstrukcji systemu dochodów, zadań, jak i swobody zaciągania zobowiązań. Opisane uwarunkowania przekładają się na: niski poziom dochodów własnych, zwłaszcza bez uwzględnienia udziału w PIT i CIT w dochodach ogółem, wysoki udział wydatków bieżących/niski wydatków inwestycyjnych oraz stosunkowo niski poziom nadwyżki operacyjnej w stosunku do dochodów ogółem. Najwyższym poziomem samodzielności finansowej wyróżniały się gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu, natomiast najniższym gminy wiejskie, choć wśród nich były również takie, których poziom tej samodzielności kształtował się na wysokim poziomie⁷⁰⁸.

Porównując poziom samodzielności finansowej gmin w Polsce z pozostałymi JST, należy zauważyć, że kształtowała się ona na zdecydowanie wyższym poziomie, biorąc pod uwagę choćby udział dochodów własnych w dochodach ogółem, zwłaszcza kiedy z kategorii dochodów własnych wyeliminuje się udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT⁷⁰⁹. Analizując samodzielność finansową gmin w zestawieniu z podstawowymi JST krajów UE, ocena ta nie wypada tak korzystnie. Jak już zauważono, odpowiedniki polskich gmin, np. w krajach skandynawskich, wyróżniają się znacznie wyższym poziomem samodzielności finansowej mierzonej np. udziałem dochodów, w stosunku do których wykazują władztwo podatkowe w dochodach ogółem⁷¹⁰.

5.3. Potencjał inwestycyjny gmin w Polsce w latach 2006-2016

W niniejszej części przedstawiono analizę potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce w ostatnich jedenastu latach. Zostały zaprezentowane dwie podstawowe jego miary odzwierciedlające w pierwszej kolejności wewnętrzny potencjał inwestycyjny gmin, zaś w dalszej całkowity potencjał inwestycyjny w latach 2006-2016. W ca-

⁷⁰⁸ Jako przykład takiej gminy można wskazać gminę wiejską Kleszczów, w przypadku której wskaźnik dochodów podatkowych, wykorzystywany przez Ministerstwo Finansów do obliczania subwencji ogólnej w 2016 roku, kształtował się na poziomie blisko 32 tys. zł na jednego mieszkańca, czy też gminę Rzęśnia – nieco ponad 8,4 tys. zł na jednego mieszkańca. Dla porównania, średni dochód podatkowy dla gmin w Polsce wyniósł niespełna 1,7 tys. zł na jednego mieszkańca, a minimalny 390 zł. Por. Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2018 r.*, https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/kwoty-i-wskazniki/-/asset_publisher/RJc8/content/wskaźniki-dochodow-podatkowych-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw-na-2018-r?redirect=https%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego%2Fkwoty-i-wskazniki%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_RJc8%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_RJc8 (data dostępu: 16.04.2018).

⁷⁰⁹ W przypadku powiatów udział ten w ostatnich latach kształtował się na poziomie około 15%, natomiast w odniesieniu do województw – około 8%. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.

⁷¹⁰ Szerzej: D. Wyszowska, *Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych krajów Unii Europejskiej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia, 2017, nr 5, s. 371-380.

łym tym okresie możliwości inwestycyjne gmin w Polsce były uzależnione od dostępności środków bezzwrotnej pomocy UE w ramach polityki spójności. Ich popularność wśród gmin wynika z faktu, iż środki te, o ile są wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz zasadami unijnymi, mają charakter bezzwrotny i mogą istotnie zwiększać potencjał inwestycyjny jednostek.

Od momentu przystąpienia Polski do UE nasz kraj jest największym biorcą środków unijnych. Z uzyskanego dotychczas wsparcia około jedna trzecia środków została przeznaczona na współfinansowanie inwestycji gminnych lub jednostek z nimi związanych, co pozwoliło zwiększyć ich możliwości inwestycyjne. Samorządy asygnowały pozyskaną pomoc głównie na inwestycje infrastrukturalne w zakresie rozwoju sieci komunikacyjnej oraz inwestycje służące: ochronie środowiska (sieci wodociągowe, sanitarne), poprawie jakości świadczonych usług zdrowotnych czy też poprawie warunków nauczania, działalności kulturalno-oświatowej. Wielkości środków przyznanych gminom według rodzaju zaprezentowano w tabeli 5.17.

Tabela 5.17. Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych w gminach według rodzaju (w mln zł)

Rodzaj gmin	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	186,2	92,2	58,1	46,1	46,8	81,6	28,0
Miejsko-wiejskie	247,7	284,5	231,5	137,3	208,1	203,8	58,5
Wiejskie	336,4	367,0	337,4	215,0	242,3	371,0	41,1
Miasta na prawach powiatu	257,1	196,3	267,3	294,3	233,0	248,9	156,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania> (data dostępu: 18.03.2018)⁷¹¹.

W latach 2010-2016 gminy zdołały powiększyć swój potencjał inwestycyjny o blisko 5,5 mld zł, dzięki pozyskaniu środków z UE. Mimo przypisywania tym środkom ważnego znaczenia związanego z możliwościami podejmowania przez gminy działań inwestycyjnych, należy zwrócić uwagę na to, że ich poziom w odniesieniu do dochodów własnych oraz wydatków inwestycyjnych kształtował się na dość niskim poziomie, zaledwie kilku procent. Największe wartości tych relacji wystąpiły w gminach miejsko-wiejskich, natomiast najniższe w miastach na prawach powiatu. Środki pozyskane przez poszczególne gminy były bardzo zróżnicowane. Współczynnik zmienności w 2016 roku dla badanej grupy jednostek wyniósł prawie 300%, wartość maksymalna ukształtowała się na poziomie ponad 26 mln zł, a minimalna 0 zł.

⁷¹¹ Wielkości przedstawione w tabeli dotyczą całego wsparcia finansowego skierowanego do gmin, obejmującego również projekty miękkie. Biorąc pod uwagę skalę oraz wielkość tych projektów, można przyjąć, iż potencjał inwestycyjny gmin zwiększył się o analizowane wielkości. Sposób prezentacji danych wynika z ich ujęcia przez Ministerstwo Rozwoju i Główny Urząd Statystyczny. Ze względu na zmianę sposobu ujmowania środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej UE, nie jest możliwe ukazanie porównywalnych danych za lata 2006-2009.

Niezależnie od: wielkości pozyskanych funduszy, własnych możliwości finansowania inwestycji oraz potrzeb rozwojowych gmin, środki z UE stanowiły znaczące wsparcie umożliwiające wielu gminom podejmowanie inwestycji, których realizacja nie byłaby możliwa bez dofinansowania, a ich uruchomienie nastąpiłoby w późniejszym okresie lub w ograniczonym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza małych gmin, mających problemy z zapewnieniem nawet najmniejszych środków finansowych na działalność rozwojową⁷¹². Środki unijne, przyznawane na realizację poszczególnych zadań, mają charakter dotacji rozwojowych, porównywalnych z celowymi, bowiem jednostki samorządu nie mogą ich przeznaczyć na inną działalność. Zatem można byłoby stwierdzić, iż środki te negatywnie wpływają na samodzielność finansową w aspekcie dochodowym i wydatkowym, jednocześnie oddziałując pozytywnie na potencjał inwestycyjny. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że to gminy wybierają i przygotowują projekty do realizacji i nie są one ograniczone w tym zakresie (mogą, ale nie muszą ich realizować), można założyć, że po pozyskaniu tych środków, najczęściej w trybie konkursowym, są wykorzystywane jak środki własne.

Środki UE pominięto w wyliczeniu potencjału inwestycyjnego gmin ze względu na przejściowy charakter tego typu wsparcia, jak również przyjęte podejście do pomiaru potencjału inwestycyjnego opartego na nadwyżce operacyjnej gmin, choć zaprezentowano je przed przedstawieniem potencjału inwestycyjnego gmin, gdyż często w literaturze są wskazywane jako główne źródło finansowania inwestycji samorządowych. Uwzględniając ich wielkości, mimo wszystko trudno jest uznać to stwierdzenie za słuszne, lecz nie można było zupełnie pominąć tych środków przy opisie potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce, zwłaszcza od 2008 roku.

Wewnętrzny potencjał inwestycyjny gmin, ustalony zgodnie z metodologią zaprezentowaną w punkcie 4.4., w kolejnych analizowanych latach ulegał różnokierunkowym zmianom. Wysokim potencjałem inwestycyjnym charakteryzowały się gminy w ostatnich trzech latach. Wynikało to zapewne z ich przygotowywania się do nowej perspektywy finansowej polityki spójności, przejawiającego się w: ograniczeniu wydatków, kumulacji wolnych środków finansowych z lat ubiegłych i restrukturyzacji majątku w celu zapewnienia wkładu własnego do projektów współfinansowanych ze środków bezzwrotnej pomocy UE. W 2016 roku gminy łącznie z miastami na prawach powiatu dysponowały potencjałem inwestycyjnym na poziomie blisko 44 mld zł. Poziom kształtowania się tego potencjału w poszczególnych rodzajach gmin został zaprezentowany w tabeli 5.18.

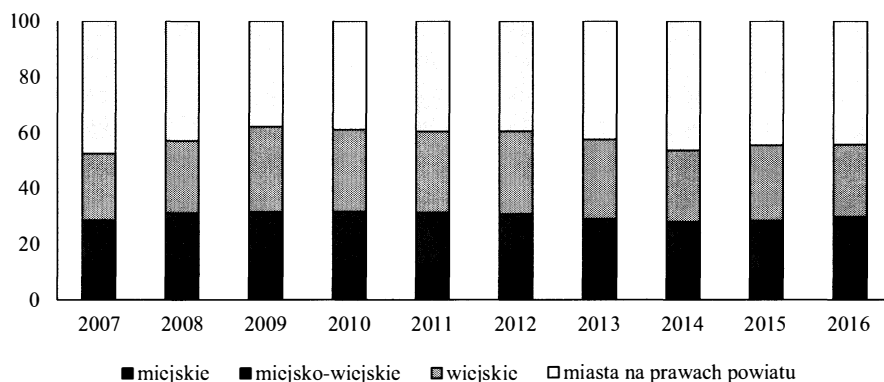
⁷¹² D. Wyszowska, *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa”, 2010, nr 10, s. 97-112.

Tabela 5.18. Wewnętrzny potencjał inwestycyjny gmin (w mln zł)⁷¹³

Rodzaj gmin	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	3 697	4 080	3 154	3 650	4 080	3 822	3 873	4 807	4 995	5 109
Miejsko-wiejskie	4 686	5 033	4 688	5 209	6 151	6 374	6 303	7 450	8 135	7 932
Wiejskie	7 038	7 614	7 672	8 321	9 567	9 874	10 102	11 328	12 527	11 400
Miasta na prawach powiatu	14 025	12 615	9 481	10 954	12 993	13 115	15 003	20 492	20 639	19 546

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (data dostępu: 18.03.2018).

W całym analizowanym okresie to miasta na prawach powiatu charakteryzowały się najwyższym wewnętrznym potencjałem inwestycyjnym. Ich udział w poszczególnych latach kształtował się na poziomie 38-47% ogólnego potencjału wewnętrznego gmin w Polsce. Natomiast najniższy udział w potencjale posiadały gminy miejskie (11-13%). Strukturę potencjału wewnętrznego gmin w Polsce według rodzaju zobrazowano na rysunku 5.1.

Rysunek 5.1. Struktura wewnętrznego potencjału inwestycyjnego według rodzaju gmin (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (data dostępu: 18.03.2018).

Podejmując próby porównania tego potencjału pomiędzy poszczególnymi rodzajami gmin, dokonano jego przeliczenia na jednego mieszkańca. Wyniki zaprezentowano w tabeli 5.19.

⁷¹³ Ze względu na zmianę sposobu ujmowania wydatków majątkowych i bieżących w sprawozdaniach budżetowych JST prezentowanych na stronie Ministerstwa Finansów, nie istnieje możliwość przedstawienia porównywalnych danych za 2006 rok.

Tabela 5.19. Wewnętrzny potencjał inwestycyjny gmin na 1 mieszkańca (w zł)

Rodzaj gmin	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	603,4	666,5	515,6	587,4	658,1	617,9	641,0	798,6	835,0	857,9
Miejsko-wiejskie	551,9	590,0	545,9	594,4	698,6	723,6	715,9	842,4	917,9	891,2
Wiejskie	653,1	705,6	711,1	761,4	875,2	900,6	918,8	1 031,3	1 141,6	1 039,1
Miasta na prawach powiatu	1 102,6	993,9	748,1	867,7	1 030,9	1 042,9	1 185,5	1 622,2	1 635,4	1 550,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (data dostępu: 18.03.2018).

Po przeliczeniu wewnętrznego potencjału inwestycyjnego na jednego mieszkańca, w dalszym ciągu to miasta na prawach powiatu osiągały wartości maksymalne, natomiast miejskie – minimalne. Wyraźne zmniejszenie tego potencjału było widoczne w latach 2009-2010, co można tłumaczyć angażowaniem wszystkich wolnych środków w realizację projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków bezwrotnej pomocy UE. We wszystkich rodzajach gmin można także było zaobserwować zwiększanie się wartości potencjału w latach 2013-2015 z przyczyn opisanych powyżej.

Gminy różniły się w sposób istotny między sobą, biorąc pod uwagę analizowany potencjał. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania przedstawiono w tabeli 5.20.

Tabela 5.20. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania wewnętrznego potencjału inwestycyjnego gmin na 1 mieszkańca (w zł)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2007	2016	2007	2016	2007	2016	2007	2016
Min	60,5	21,4	59,2	82,3	-306,1	-49,3	330,8	161,9
Max	5 092,7	13 687,8	2 408,0	5 158,6	114 376,1	104 447,4	5 101,6	3 676,6
Kwartył 1	387,7	630,0	349,6	587,9	351,5	610,1	581,5	755,9
Kwartył 3	715,0	1 051,1	625,2	1 048,2	642,7	1 072,7	1 271,7	1 362,4
Mediana	533,1	792,0	476,2	768,8	470,7	802,6	800,0	1 036,8
Odchylenie standardowe	644,7	978,5	326,5	499,8	2 901,4	2 806,3	699,9	633,0
Współczynnik zmienności (w %)	94,5	100,6	60,1	56,3	443,5	278,3	67,3	54,1

Źródło: opracowanie własne.

Poziom zróżnicowania gmin w odniesieniu do wewnętrznego potencjału inwestycyjnego był bardzo duży, zwłaszcza jeżeli analizuje się gminy wiejskie. W ich przypadku współczynnik zmienności w 2016 roku wynosił blisko 300%, a w 2007 roku blisko 450%. Wysoki poziom zróżnicowania wystąpił także wśród gmin miejskich. Warto zauważyć, że najwyższe wartości analizowanego potencjału w przeliczeniu na jednego mieszkańca pojawiły się w miastach na prawach powiatu. Jednocześnie była to najmniej zróżnicowana grupa jednostek.

Wewnętrzny potencjał inwestycyjny gmin w Polsce w 2016 roku stanowił od 23 do 25% ich dochodów ogółem, podczas gdy w 2013 roku od 26 do 30%. Najwyższy udział zaobserwowano się w miastach na prawach powiatu, natomiast najniższy w gminach miejskich. W całym analizowanym okresie wartości kształtowały się na poziomie około 20%.

Drugą kategorią potencjału inwestycyjnego gmin jest ich potencjał całkowity, uwzględniający, obok wielkości tworzących potencjał własny, również wartość całych przychodów danego okresu. Wielkość tego potencjału może być wykorzystywana do oceny możliwości inwestycyjnych w danym okresie, ze świadomością, że zwiększenie przychodów w danym czasie, w przyszłości będzie wymagało ponoszenia zwiększonych wydatków na ich obsługę, co w konsekwencji będzie prowadzić do zmniejszenia tego potencjału w przyszłości. Równocześnie gminy będą musiały dokonywać spłaty rat zaciągniętego długu, a to pogorszy ich zdolność do zaciągania nowego zadłużenia (wartość wskaźnika IWZ).

Całkowity potencjał inwestycyjny gmin w analizowanym okresie był o 50% wyższy od wewnętrznego potencjału inwestycyjnego, przy czym w ostatnich trzech latach przekraczał go o kilkanaście procent, podczas gdy w latach 2009-2010 o blisko 90%. Były to, jak już zauważono, lata największej aktywności inwestycyjnej, w których zwiększyło się zapotrzebowanie na środki ze zwrotnych źródeł finansowania, a to przyczyniło się do dynamicznego wzrostu zadłużenia tych jednostek. W 2016 roku całkowity potencjał inwestycyjny gmin w Polsce ukształtował się na poziomie 48,4 mld zł, a np. w 2010 – 54 mld zł. Kształtowanie się tego potencjału w poszczególnych rodzajach gmin zaprezentowano w tabeli 5.21.

Tabela 5.21. Całkowity potencjał inwestycyjny gmin (w mln zł)

Rodzaj gmin	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	5 122	5 919	5 968	6 709	6 588	5 808	5 775	5 614	5 528	5 597
Miejsko-wiejskie	6 574	7 406	8 206	9 810	10 151	9 567	9 546	8 953	9 357	8 796
Wiejskie	9 206	10 144	11 347	15 125	15 918	13 895	14 261	13 718	14 287	12 543
Miasta na prawach powiatu	19 463	19 790	20 548	21 935	24 128	22 691	23 854	25 359	24 190	21 447

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2014,5,11.html> (data dostępu: 18.11.2016).

Podobnie jak w przypadku wewnętrznego potencjału inwestycyjnego, w całym analizowanym okresie największy udział posiadały miasta na prawach powiatu, natomiast najmniejszy – gminy miejskie. Struktura całkowitego potencjału inwestycyjnego nie różniła się w zasadzie od wcześniej prezentowanej struktury wewnętrznego potencjału inwestycyjnego gmin według ich rodzaju.

W celu porównania tego potencjału pomiędzy poszczególnymi rodzajami gmin, dokonano jego przeliczenia na jednego mieszkańca. Wyniki przedstawiono w tabeli 5.22.

Tabela 5.22. Całkowity potencjał inwestycyjny gmin na 1 mieszkańca (w zł)

Rodzaj gmin	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejskie	835,9	966,8	975,6	1 079,7	1 062,6	938,9	956,0	932,8	924,2	939,8
Miejsko-wiejskie	774,2	868,1	955,5	1 119,5	1 153,0	1 086,1	1 084,2	1 012,4	1 055,8	988,3
Wiejskie	854,2	940,1	1 051,7	1 384,0	1 456,2	1 267,4	1 297,1	1 248,9	1 302,0	1 143,2
Miasta na prawach powiatu	1 530,1	1 559,3	1 621,4	1 737,5	1 914,4	1 804,4	1 884,9	2 007,5	1 916,8	1 701,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (data dostępu: 18.03.2018).

Analizując wielkość całkowitego potencjału inwestycyjnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca, można zauważyć, że był on najwyższy w miastach na prawach powiatu, i co istotne, procentowo najwyższy w stosunku do wewnętrznego potencjału inwestycyjnego spośród wszystkich rodzajów gmin w Polsce. Podobnie jak w przypadku pierwszej kategorii potencjału, również całkowity potencjał inwestycyjny gmin był istotnie zróżnicowany pomiędzy gminami. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom ich zróżnicowania zostały zaprezentowane w tabeli 5.23.

Tabela 5.23. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania całkowitego potencjału inwestycyjnego gmin na 1 mieszkańca (w zł)

	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Miasta na prawach powiatu	
	2007	2016	2007	2016	2007	2016	2007	2016
Min	78,4	170,4	211,2	82,3	108,6	147,6	499,3	383,1
Max	8 233,0	13 687,8	3 801,3	5 295,8	11 437,6	104 447,4	5 496,4	3 676,6
Kwartył 1	546,5	662,9	506,6	653,5	470,5	668,0	928,6	967,7
Kwartył 3	1 006,5	1 112,9	867,0	1 193,5	875,8	1 175,8	1 640,8	1 522,7
Mediana	728,8	888,0	660,5	863,7	629,8	873,6	1 156,2	1 217,4
Odchylenie standardowe	891,6	984,5	431,4	534,2	2 915,2	3 084,2	890,0	606,6
Współczynnik zmienności (w %)	93,8	93,7	56,5	54,3	344,4	276,8	61,3	46,3

Źródło: opracowanie własne.

Dokonując analizy zaprezentowanych wielkości, można stwierdzić, że ponownie największym źródnicowaniem cechowały się gminy wiejskie, natomiast najmniejszym miasta na prawach powiatu. Po uwzględnieniu przychodów zwrotnych, wszystkie gminy wyróżniały się dodatnim potencjałem inwestycyjnym.

W latach 2007-2016 gminy przeznaczyły na wydatki inwestycyjne 258 mld zł, co stanowiło nieco ponad połowę wyliczonego, całkowitego potencjału inwestycyjnego i 76% potencjału wewnętrznego. Jednak należy podkreślić, że nadwyżka potencjału nad wydatkami majątkowymi zaczęła narastać w ostatnich latach analizowanego okresu, kiedy gminy w sposób istotny ograniczały swoją aktywność inwestycyjną.

Sytuacja w opisanym zakresie jest istotnie zróżnicowana. W Polsce występują gminy, które ze względu na ograniczenia związane z niskim wewnętrznym potencjałem inwestycyjnym nie są w stanie znacząco zwiększyć go o środki z przychodów zwrotnych, nie mogą również realizować działalności inwestycyjnej w zakresie, który wynikałby nawet z podstawowych potrzeb społeczności lokalnych. Zróżnicowanie obu kategorii potencjału inwestycyjnego jest zdeterminowane wieloma czynnikami, wśród których należy także wymienić samodzielność finansową. Jej wpływ w porównaniu z pozostałym wyodrębnionymi determinantami potencjału inwestycyjnego został zaprezentowany w kolejnej części rozprawy.

5.4. Znaczenie samodzielności finansowej w kształtowaniu potencjału inwestycyjnego gmin – wyniki analizy liniowej regresji wielorakiej

Przystępując do ustalenia wpływu samodzielności finansowej we wszystkich trzech analizowanych aspektach (dochodowym, przychodowym i wydatkowym) na wielkość potencjału inwestycyjnego gmin, w porównaniu z pozostałymi zdefiniowanymi zmiennymi objaśniającymi kształtowanie się potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce, zbudowano modele liniowej regresji wielorakiej, które odpowiadałyby przyjętym założeniom co do ich jakości. Poszukiwano takich modeli, które w najwyższym stopniu pozwalałyby na wyjaśnienie zmiennej objaśnianej – potencjału inwestycyjnego (PI), z jednoczesnym uwzględnieniem niskiej wartości czynnika inflacji wariancji (VIF) poszczególnych zmiennych objaśnianych.

W przypadku gmin miejskich, z wykorzystaniem zmiennych zdefiniowanych w punkcie 4.4., zbudowano model, dla którego uzyskano współczynnik regresji R^2 na poziomie 0,877, co oznacza, że zmienne objaśniające wyjaśniły blisko 88% całkowitej zmienności kształtowania się potencjału inwestycyjnego analizowanego rodzaju gmin. Świadczy to o wysokiej jakości skonstruowanego modelu. Na podstawie testu F można również stwierdzić, że współczynnik determinacji okazał się istotny statystycznie (warto porównać dane przedstawione w poniższej tabeli – Anova). Wszystkie zmienne, przyjęte do modelu, charakteryzowały się wartością czynnika inflacji wariancji VIF poniżej 2,5 (średnia nie przekraczała 1,6).

Tabela 5.24. Analiza wariancji – ANOVA (gminy miejskie)

Model	Suma kwadratów	df	Średni kwadrat	F	Istotność
Regresja	193244223,7	5	38648844,754	330,006	0,000 ^f
Reszta	27053738,2	231	117115,750		
Ogółem	220297962,0	236			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem SPSS.

W tabeli 5.25. przedstawiono wyniki oszacowania współczynników regresji wraz z błędami ich oszacowania, a także statystykami dotyczącymi ich istotności oraz poziomu współliniowości.

Biorąc pod uwagę wyniki analizy regresji, można skonstatować, że na potencjał inwestycyjny gmin miejskich w Polsce największy dodatni wpływ miały dochody własne bez PIT i CIT na jednego mieszkańca (SD3; B=0,533) oraz środki z UE na finansowanie projektów i programów na 1 mieszkańca (PAZ3; B=0,364), zaś niewielki dodatni wpływ miał udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (SP2; B=0,085). Natomiast udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (SW4; B=-0,170) oraz zobowiązania w przeliczeniu na jednego mieszkańca (SP1; B=-0,110) wpływały w niewielkim i ujemnym stopniu na potencjał inwestycyjny. Oddziaływanie wszystkich tych zmiennych okazało się istotne.

Tabela 5.25. Współczynniki w modelu regresji potencjału inwestycyjnego gmin miejskich

Model	Współczynniki standaryzowane – Beta	t	Istotność	95,0% przedział ufności dla B		Statystyki współliniowości	
				Dolna granica	Górna granica	Tolerancja	VIF
(Stała)		5,572	0,000	1695,980	3551,426		
SD3	0,533	15,875	0,000	,488	0,626	0,471	2,122
PAZ3	0,364	10,805	0,000	1,380	1,995	0,468	2,138
SW4	-0,170	-6,435	0,000	-40,633	-21,584	0,764	1,309
SP1	-0,110	-4,304	0,000	-,295	-0,110	0,814	1,228
SP2	0,085	3,255	0,001	8,466	34,428	0,773	1,294

Zmienna zależna: PI.

Źródło: opracowanie własne.

Zmienne te, za wyjątkiem PAZ3, stanowiły miary samodzielności finansowej. Można zatem stwierdzić, że to właśnie ta samodzielność, a w zasadzie samodzielność dochodowa (SD3), w najwyższym stopniu kształtowała potencjał inwestycyjny gmin miejskich. Wszystkie pozostałe zmienne, obrazujące inne zdefiniowane kategorie czynników kształtujących potencjał, nie zostały uwzględnione w modelu⁷¹⁴ ze względu na ich niską istotność (należy je uznać za nieistotne statystycznie).

⁷¹⁴ Przy zastosowaniu metody regresji krokowej „w przód”.

Nieco inaczej kształtował się model regresji w przypadku gmin miejsko-wiejskich. Wykorzystując ten sam zestaw zmiennych objaśniających co w odniesieniu do gmin miejskich, zbudowano model, dla którego współczynnik regresji R^2 wyniósł 0,531, co oznacza, że zmienne objaśniające, które znalazły się w modelu, wyjaśniły w ponad 53% całkowitą zmienność potencjału inwestycyjnego gmin miejsko-wiejskich (tabela 5.26.)⁷¹⁵.

Tabela 5.26. Analiza wariancji – ANOVA (gminy miejsko-wiejskie)

Model	Suma kwadratów	df	Średni kwadrat	F	Istotność
Regresja	78616753,304	7	11230964,758	100,552	0,000 ^h
Reszta	67909333,631	608	111692,983		
Ogółem	146526086,935	615			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem SPSS.

Wskazuje to na fakt, że w przypadku tych gmin wystąpiły jeszcze inne istotne czynniki, których nie zidentyfikowano, a które miały większy wpływ na ich potencjał inwestycyjny, niż w przypadku gmin miejskich, mimo że w modelu zostały uwzględnione o dwie zmienne więcej, niż w przypadku gmin miejskich. Wszystkie zmienne, przyjęte do modelu, charakteryzowały się wartością czynnika inflacji wariancji VIF poniżej 1,6 (średnia nie przekraczała 1,4).

W tabeli 5.27. zaprezentowano wyniki oszacowania współczynników regresji wraz z błędami ich oszacowania oraz statystykami dotyczącymi ich istotności i poziomu współliniowości.

Tabela 5.27. Współczynniki w modelu regresji potencjału inwestycyjnego gmin miejsko-wiejskich

Model	Współczynniki standaryzowane – Beta	t	Istotność	95,0% przedział ufności dla B		Statystyki współliniowości	
				Dolna granica	Górna granica	Tolerancja	VIF
(Stała)		6,297	0,000	1461,700	2786,788		
SW4	-0,312	-9,291	0,000	-34,314	-22,340	0,678	1,475
SD3	0,455	13,094	0,000	0,334	0,452	0,631	1,584
SP1	-0,324	-10,736	0,000	-0,297	-0,205	0,839	1,191
PAZ3	0,181	6,354	0,000	0,535	1,013	0,939	1,065
SW3	0,172	5,201	0,000	5,528	12,237	0,696	1,437
BP4	0,093	2,672	0,008	0,047	0,305	0,630	1,588
SP2	0,077	2,229	0,026	0,942	14,926	0,643	1,555

Zmienna zależna: PI.

Źródło: opracowanie własne.

⁷¹⁵ Oznacza to dość wysoką jakość skonstruowanego modelu. Na podstawie testu F można również stwierdzić, że współczynnik determinacji jest istotny statystycznie.

Biorąc pod uwagę wyniki analizy regresji potencjału inwestycyjnego gmin miejsko-wiejskich w Polsce, największy dodatni wpływ miały: dochody własne bez PIT i CIT na jednego mieszkańca (SD3; $B=0,455$) oraz środki z UE na finansowanie projektów i programów na jednego mieszkańca (PAZ3; $B=0,181$), udział dochodów gmin z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej (SW3; $B=0,173$), niewielki dodatni wpływ – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (SP2; $B=0,077$) oraz ilość podmiotów wpisanych do rejestru REGON przypadających na 10 tys. ludności (B4; $B=0,093$). Natomiast udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (SW4; $B=-0,312$) oraz zobowiązania w przeliczeniu na jednego mieszkańca (SP1; $B=-0,324$) w niewielkim stopniu wpływały ujemnie na potencjał inwestycyjny. Oddziaływanie wszystkich tych zmiennych okazało się istotne. Zmienne te, za wyjątkiem PAZ3 i BP3, stanowiły miary samodzielności finansowej. Stąd można stwierdzić, że to właśnie ta samodzielność, a w zasadzie samodzielność dochodowa, w najwyższym stopniu kształtowały potencjał inwestycyjny gmin miejsko-wiejskich. W przypadku analizowanego rodzaju gmin istotny wpływ na potencjał inwestycyjny wywierała samodzielność przychodowa mierzona wskaźnikiem SP1. Wszystkie pozostałe zmienne, obrazujące inne zdefiniowane kategorie czynników kształtujących potencjał, nie weszły do modelu ze względu na ich niską istotność.

Jeszcze inaczej kształtował się model regresji w przypadku gmin wiejskich. Wykorzystując ten sam zestaw zmiennych objaśniających co w odniesieniu do gmin miejskich i miejsko-wiejskich, zbudowano model, dla którego współczynnik regresji R^2 wyniósł 0,797, co oznacza, że zmienne objaśniające, które znalazły się w modelu, wyjaśniły w blisko 80% całkowitą zmienność potencjału inwestycyjnego gmin wiejskich (tabela 5.28.)⁷¹⁶. Wszystkie zmienne, przyjęte do modelu, charakteryzowały się wartością czynnika inflacji wariancji VIF poniżej 2,3 (średnia nie przekraczała 1,5).

Tabela 5.28. Analiza wariancji – ANOVA (gminy wiejskie)

Model	Suma kwadratów	df	Średni kwadrat	F	Istotność
Regresja	9477243343,333	5	1895448668,667	1220,761	0,000 ^f
Reszta	2411308108,833	1553	1552677,469		
Ogółem	11888551452,166	1558			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem SPSS.

W tabeli 5.29. zaprezentowano wyniki oszacowania współczynników regresji wraz z błędami ich oszacowania oraz statystykami dotyczącymi ich istotności i poziomu współliniowości.

Biorąc pod uwagę wyniki analizy regresji potencjału inwestycyjnego gmin wiejskich w Polsce, największy dodatni wpływ miały: dochody własne bez PIT i CIT na jednego mieszkańca (SD3; $B=0,835$), udział pracujących w ludności w wieku pro-

⁷¹⁶ Oznacza to wysoką jakość skonstruowanego modelu. Na podstawie testu F można również stwierdzić, że współczynnik determinacji jest istotny statystycznie.

dukcyjnym (BP5, $B=0,120$) oraz udział dochodów gmin z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej (SW3; $B=0,109$), a niewielki dodatni wpływ miały środki z UE na finansowanie projektów i programów na jednego mieszkańca (PAZ3; $B=0,041$). Natomiast zobowiązania w przeliczeniu na jednego mieszkańca (SP1; $B=-0,460$) wpływały istotnie ujemnie na potencjał inwestycyjny tych gmin. Oddziaływanie wszystkich tych zmiennych okazało się istotne. Zmienne te, za wyjątkiem PAZ3 i BP5, stanowiły miary samodzielności finansowej. Stąd można stwierdzić, że to właśnie ta samodzielność, a w zasadzie samodzielność dochodowa, w najwyższym stopniu kształtowała potencjał inwestycyjny gmin wiejskich. Podobnie jak w przypadku gmin miejsko-wiejskich, ważną rolę w kształtowaniu potencjału inwestycyjnego analizowanego rodzaju gmin odgrywała samodzielność przychodowa mierzona wskaźnikiem SP1. Wszystkie pozostałe zmienne, obrazujące inne zdefiniowane kategorie czynników kształtujących potencjał, nie weszły do modelu ze względu na ich niską istotność.

Tabela 5.29. Współczynniki w modelu regresji potencjału inwestycyjnego gmin wiejskich

Model	Współczynniki standaryzowane – Beta	t	Istotność	95,0% przedział ufności dla B		Statystyki współliniowości	
				Dolna granica	Górna granica	Tolerancja	VIF
(Stała)		-10,393	0,000	-3366,341	-2297,402		
SD3	0,835	48,944	0,000	1,763	1,910	0,449	2,229
SP1	-0,460	-37,642	0,000	-1,290	-1,162	0,875	1,143
SW3	0,109	9,205	0,000	27,304	42,092	0,924	1,082
BP5	0,120	7,421	0,000	14,363	24,685	0,498	2,007
PAZ3	0,041	3,564	0,000	0,460	1,585	0,995	1,005

Zmienna zależna: PI.

Źródło: opracowanie własne.

Jeszcze inaczej kształtował się model regresji w przypadku miast na prawach powiatu. Ponownie wykorzystując ten sam zestaw zmiennych objaśniających co w odniesieniu do pozostałych rodzajów gmin, udało się zbudować model, dla którego współczynnik regresji R^2 wyniósł 0,639, co oznacza, że zmienne objaśniające, które znalazły się w modelu, wyjaśniły w blisko 64% całkowitą zmienność potencjału inwestycyjnego miast na prawach powiatu (tabela 5.30.)⁷¹⁷. Wszystkie zmienne, przyjęte do modelu, charakteryzowały się wartością czynnika inflacji wariancji VIF poniżej 1,3 (średnia nie przekraczała 1,2).

⁷¹⁷ Oznacza to wysoką jakość skonstruowanego modelu. Na podstawie testu F można również stwierdzić, że współczynnik determinacji jest istotny statystycznie.

Tabela 5.30. Analiza wariancji – ANOVA (miasta na prawach powiatu)

Model	Suma kwadratów	df	Średni kwadrat	F	Istotność
Regresja	13766799,905	3	4588933,302	39,414	0,000 ^d
Reszta	7218582,484	62	116428,750		
Ogółem	20985382,389	65			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem SPSS.

W tabeli 5.31. zaprezentowano wyniki oszacowania współczynników regresji wraz z błędami ich oszacowania oraz statystykami dotyczącymi ich istotności i poziomu współliniowości.

Tabela 5.31. Współczynniki w modelu regresji potencjału inwestycyjnego miast na prawach powiatu

Model	Współczynniki standaryzowane – Beta	t	Istotność	95,0% przedział ufności dla B		Statystyki współliniowości	
				Dolna granica	Górna granica	Tolerancja	VIF
(Stała)		-1,681	0,098	-513,870	44,341		
SD3	0,768	9,294	0,000	0,577	0,893	0,813	1,230
SP1	-0,293	-3,675	0,000	-0,261	-0,077	0,874	1,144
PAZ3	0,206	2,547	0,013	0,209	1,736	0,849	1,178

Zmienna zależna: PI.

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę wyniki analizy regresji potencjału inwestycyjnego miast na prawach powiatu w Polsce, należy stwierdzić, że największy dodatni wpływ miały dochody własne bez PIT i CIT na jednego mieszkańca (SD3; B=0,768) oraz środki z UE na finansowanie projektów i programów na jednego mieszkańca (PAZ3; B=0,206). Natomiast zobowiązania w przeliczeniu na jednego mieszkańca (SP1; B=-0,293) wpływały ujemnie na potencjał inwestycyjny tych gmin. Oddziaływanie wszystkich tych zmiennych okazało się istotne. Zmienne te, za wyjątkiem PAZ3, stanowiły miary samodzielności finansowej. Stąd można skonstatować, że to właśnie ta samodzielność, a w zasadzie samodzielność dochodowa, w najwyższym stopniu wpływała na potencjał inwestycyjny miast na prawach powiatu. Wszystkie pozostałe zmienne, obrazujące inne zdefiniowane kategorie czynników kształtujących potencjał, nie weszły do modelu ze względu na ich niską istotność.

Tabela 5.32. Zmienne objaśniające i ich siła w modelu regresji potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce według rodzaju

Zmienna objaśniająca	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu
	0,533	0,455	0,835	0,768
	-0,110	-0,324	-0,460	-0,293
SP2	0,085	0,077	x	x
SW3	x	0,172	0,109	x
SW4	-0,170	-0,312	x	x
	0,364	0,181	0,041	0,206
BP4	x	0,093	x	x
BP5	x	x	0,120	x
R ²	0,877	0,531	0,797	0,639

Źródło: opracowanie własne.

Otrzymane wyniki analizy regresji dla poszczególnych rodzajów gmin w Polsce wskazują, że w poszczególnych rodzajach gmin potencjał inwestycyjny był kształtowany przez różnorodne zmienne lub też te same zmienne, ale w różnym stopniu. W tabeli 5.32. zestawiono zmienne oraz siłę ich oddziaływania na potencjał inwestycyjny gmin w Polsce według ich rodzaju.

Reasumując, dobrane zmienne, które po studiach literaturowych zostały wstępnie zaproponowane do objaśnienia kształtowania się potencjału gmin w Polsce, pozwoliły na zbudowanie modelu regresji o najlepszym stopniu dopasowania w przypadku gmin miejskich, natomiast najłabszym gmin miejsko-wiejskich. W pierwszym przypadku zostały zdiagnozowane czynniki (zmienne objaśniające), które w blisko 90% objaśniły zmienność potencjału inwestycyjnego, zaś w drugim w nieco ponad 53%. W stosunku do wszystkich czterech zbudowanych modeli regresji można jednak mówić o dobrej ich jakości, biorąc pod uwagę ich parametry (R^2 i czynniki inflacji wariancji – VIF).

We wszystkich rodzajach analizowanych jednostek największy dodatni wpływ na kształtowanie się potencjału inwestycyjnego miała samodzielność dochodowa reprezentowana przez miarę SD3 (przede wszystkim zaobserwowano to w przypadku gmin wiejskich oraz miast na prawach powiatu). Wpływ ten był jednak dość zróżnicowany, choć najistotniejszy, uwzględniając zwłaszcza relację jej wielkości w stosunku do pozostałych zmiennych objaśniających. Ponadto, na potencjał inwestycyjny we wszystkich rodzajach gmin wpływała samodzielność przychodowa – miara SP1 (ujemny znak wynikał z przyjętego wskaźnika). Miała ona największy ujemny wpływ w przypadku gmin wiejskich, natomiast zdecydowanie najmniejszy w gminach miejskich (ujmując również jej relację w stosunku do miary SD3). Poza wskazanymi dwoma czynnikami, na wielkość potencjału także wpływała aktywność gmin w zakresie pozyskiwania środków z bezzwrotnej pomocy UE – miara PAZ3. Uwzględniając to, że tylko te trzy miary – SD3, SP1 i PAZ3 zostały przyjęte w modelach regresji kształtowania potencjału inwestycyjnego jako istotne we wszystkich rodzajach gmin,

zostały one w tabeli 5.32. oznaczone najciemniejszym kolorem szarym. Należy zauważyć, że tylko te trzy zmienne ujęto w analizie regresji w przypadku miast na prawach powiatu i pozwoliły one na wyjaśnienie blisko 64% zmienności potencjału inwestycyjnego tego rodzaju jednostek.

W przypadku pozostałych rodzajów gmin do modelu zostały włączone dodatkowe zmienne objaśniające, jednak nie miały one tak istotnego wpływu na kształtowanie się potencjału inwestycyjnego, stąd w tabeli 5.32. zostały one oznaczone najjaśniejszym kolorem szarym lub pozostawione bez oznaczenia. Na uwagę zasługuje jedynie samodzielność wydatkowa – miara SW4 w odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich oraz udział pracujących w ludności w wieku produkcyjnych – miara BP5 w stosunku do gmin wiejskich. W pierwszym przypadku miała ona podobny wpływ na potencjał inwestycyjny gmin miejsko-wiejskich jak samodzielność przychodowa obrazowana miarą SP1, natomiast w drugim – poziom wpływu tej zmiennej na potencjał inwestycyjny gmin wiejskich był tylko niewiele większy niż zmiennej dotyczącej samodzielności wydatkowej SW3. W porównaniu z pozostałymi trzema zmiennymi objaśniającymi jej wpływ na potencjał inwestycyjny tego rodzaju gmin był nieznaczny.

Uwzględniając wyniki przeprowadzonej analizy regresji wielorakiej, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że wstępnie do analizy przyjęto rozbudowany zestaw zmiennych objaśniających, warto zauważyć, że we wszystkich rodzajach gmin w Polsce to samodzielność finansowa stanowi determinantę potencjału inwestycyjnego, co znajduje potwierdzenie w wynikach zaprezentowanych w tabeli 5.32. Zatem z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że działania służące podwyższaniu samodzielności finansowej gmin powinny sprzyjać wzrostowi ich potencjału inwestycyjnego jako głównego czynnika kształtującego ten potencjał.

5.5. Samodzielność finansowa gmin jako czynnik wpływający na potencjał inwestycyjny w opinii skarbników gmin

Osobami odpowiedzialnymi za gospodarkę finansową gmin, obok organów wykonawczych – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, są skarbnicy, którzy na co dzień realizują dochody, jak i dokonują wydatków na finansowanie zadań gmin. Stąd zwrócono się do nich z prośbą o ocenę stopnia samodzielności finansowej gmin w powiązaniu z kształtowaniem się ich potencjału inwestycyjnego.

Skarbnicy gmin, dokonując oceny poziomu samodzielności finansowej gmin w Polsce, po stronie dochodowej i wydatkowej oceniali ją na średnim poziomie, zaznaczając wartość 3 w pięciostopniowej skali (dochodowa – 53%, wydatkowa – 51%). Zdecydowanie inaczej kształtowały się wskazania gmin, jeśli chodzi o niższy i wyższy poziom samodzielności dochodowej i wydatkowej. Biorąc pod uwagę pierwszy aspekt samodzielności, poniżej wartości średniej oznaczyło 31% ankietowanych, a powyżej – 15%, natomiast w odniesieniu do aspektu wydatkowego poniżej poziomu średniego

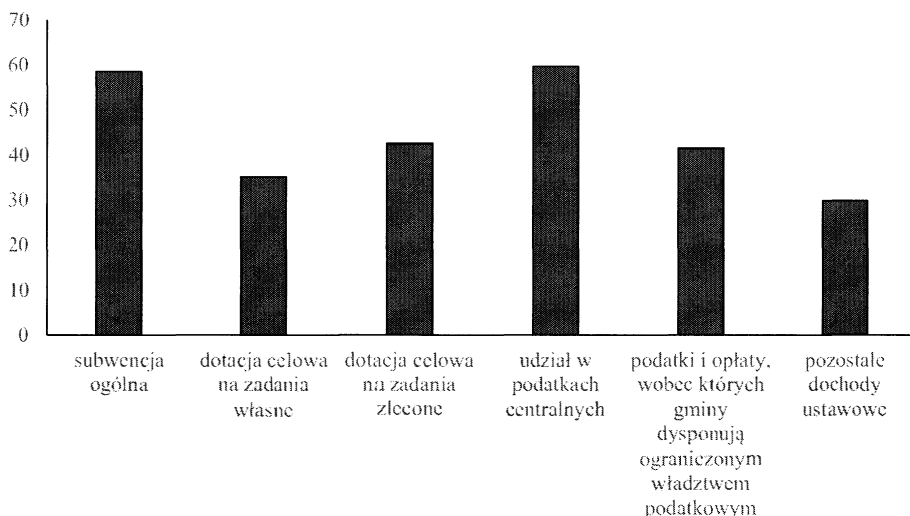
wskazało prawie 14%, a powyżej 35%. Uzyskane dane świadczą o tym, że skarbnicy gmin na wyższym poziomie ocenili samodzielność wydatkową niż dochodową podstawowych JST w Polsce. Ocena stopnia samodzielności finansowej w obu analizowanych aspektach różniła się między „bogatymi” a „biednymi gminami”. Zdecydowanie częściej skarbnicy „gmin bogatych” wskazywali średni (56%) lub wyższy (21%) poziom samodzielności dochodowej niż „biednych”, w których wielkości te osiągnęły odpowiednio poziom: 50% i 10%. Jeszcze większą dysproporcję można było zaobserwować w ocenie stopnia samodzielności wydatkowej. W tym przypadku skarbnicy „gmin bogatych” ocenili ją na średnim poziomie w 52% lub wyższym w 39%, podczas gdy „biednych” – na poziomie średnim w 50%, a powyżej w 32%.

Wśród najbardziej pożądanых źródeł zwiększenia swoich dochodów skarbnicy gmin najczęściej wymieniali subwencję ogólną oraz udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT), a więc źródła, których środkami budżetowymi mogą swobodnie korzystać, ale jednocześnie nie ponoszą odpowiedzialności za kształtowanie ich elementów konstrukcyjnych. Pozostałe źródła ustawowe oraz podatki i opłaty, wobec których gminy dysponują ograniczonym władztwem podatkowym, nie były wskazywane tak często jako najbardziej pożądane. O ile można zrozumieć brak zainteresowania pierwszym z wymienionych źródeł, ze względu na to, że są one mało wydajne fiskalnie, to małe zainteresowanie drugim świadczy o tym, że gminy nie są zainteresowane rzeczywistym zwiększaniem swojej samodzielności dochodowej i przypisaniem im większych dochodów ze źródeł, na które mogłyby mieć realny wpływ. Rozkład odpowiedzi odnoszących się do wskazania najbardziej pożądanых źródeł dochodów gmin został przedstawiony na rysunku 5.2.

Podejście gmin do źródeł finansowania, bez względu na to, czy są to jednostki „biedne”, czy „bogate”, nie różni się istotnie. W przypadku jednych i drugich są to te same źródła, jednak „gminy bogate” najczęściej jako te najbardziej pożądane wskazywały udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (66%), a „biedne” – subwencję ogólną (66%). Zastanawiający jest jednocześnie fakt, że „gminy biedne” równie często jak gminy bogate jako najbardziej pożądane źródło podawały podatki i opłaty, wobec których gminy dysponują ograniczonym władztwem podatkowym.

Kolejnym zagadnieniem, które zostało poddane badaniu, było określenie uprawnień, jakie powinny zostać przyznane gminom, odnoszących się do ich dochodów i przychodów. Najwięcej zwolenników miało przyznanie gminom prawa do samodzielnego ustalania stawek opłat i podatków, natomiast najmniej – prawo do bezlimitowego korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania oraz wyznaczania dopłat do podatków państwowych (rysunek 5.3.).

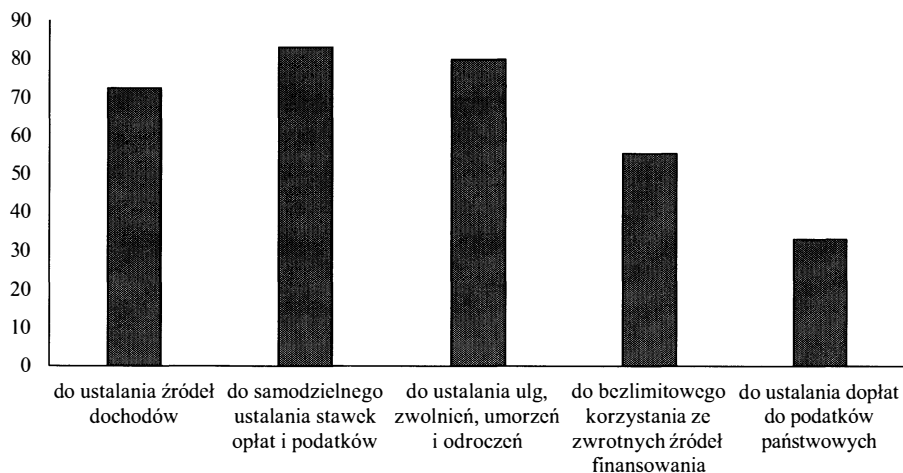
Rysunek 5.2. Najbardziej pożądane źródła zwiększenia dochodów gmin (w %)



Objaśnienie: udział procentowy wskazań dokonanych przez skarbników gmin oznaczają odpowiedzi: 1 i 2 w pięciostopniowej skali (gdzie 1 oznacza najbardziej pożądane źródło, a 5 – najmniej) w ogólnej liczbie gmin, które zwróciły wypełnione ankiety.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rysunek 5.3. Odsetek wskazań poparcia skarbników gmin dla uprawnień gmin w zakresie dochodów i przychodów (w %)



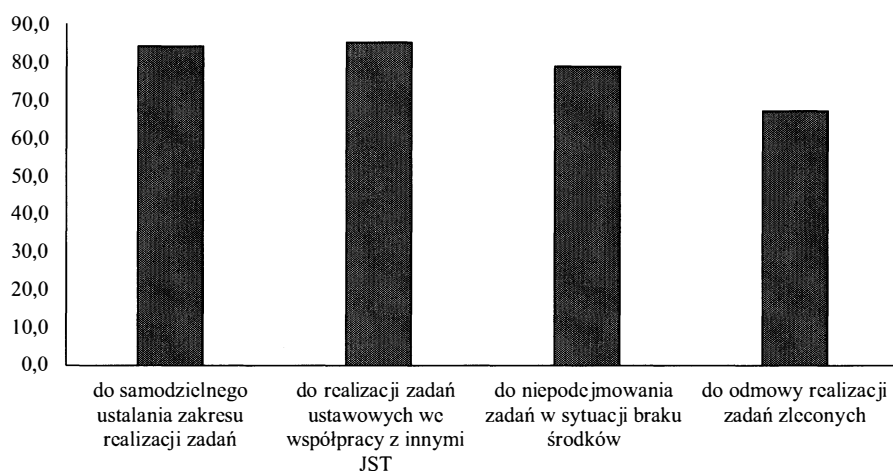
Objaśnienie: odpowiedzi „tak” na pytanie: jakie uprawnienia (prawa) odnoszące się do dochodów i przychodów powinna mieć gmina w Polsce?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Analizując odpowiedzi dotyczące „gmin biednych” i „bogatych”, nie zauważono istotnych różnic, z wyjątkiem zainteresowania ustalaniem dopłat do podatków centralnych. Blisko połowa skarbników „gmin bogatych” (48,8%) opowiedziała się za przyznaniem gminom tego uprawnienia, podczas gdy „biednych” tylko niespełna 21%. Można przypuszczać, że wiąże się to z tym, iż w przypadku „gmin biedniejszych”, zwłaszcza wiejskich, ten rodzaj dochodów ma niewielkie znaczenie fiskalne, o czym wspomniano przy opisie samodzielności dochodowej gmin w Polsce. Niskie zainteresowanie tym źródłem dochodów mogło zarazem wynikać ze zbyt małej wiedzy skarbników na jego temat, a także z niechęci do przekazywania gminom kolejnego źródła dochodów, o którego wykorzystaniu musiałaby decydować sama jednostka (wprowadzenie dopłat byłoby niepopularne wśród mieszkańców).

Skarbnikom gmin w ankiecie zostało również zadane pytanie dotyczące uprawnień, jakie należałoby przyznać gminom w zakresie wydatkowania środków budżetowych. Zarówno w tym przypadku, jak i w odniesieniu do dochodów starano się poznać opinię na temat zagadnień mających wpływ na samodzielność finansową. Wśród uprawnień związanych z wydatkami skarbnicy najczęściej wskazywali na samodzielne ustalanie zakresu realizacji zadań oraz realizację zadań ustawowych we współpracy z innymi JST, natomiast najrzadziej na odmowę realizacji zadań zleconych w sytuacji niezapewnienia adekwatnego finansowania (rysunek 5.4.). W zasadzie pod tym względem nie zaobserwowano żadnych różnic w odpowiedziach skarbników „gmin bogatych” i „biednych”.

Rysunek 5.4. Odsetek wskazań poparcia skarbników gmin dla uprawnień gmin w zakresie wydatków (w %)

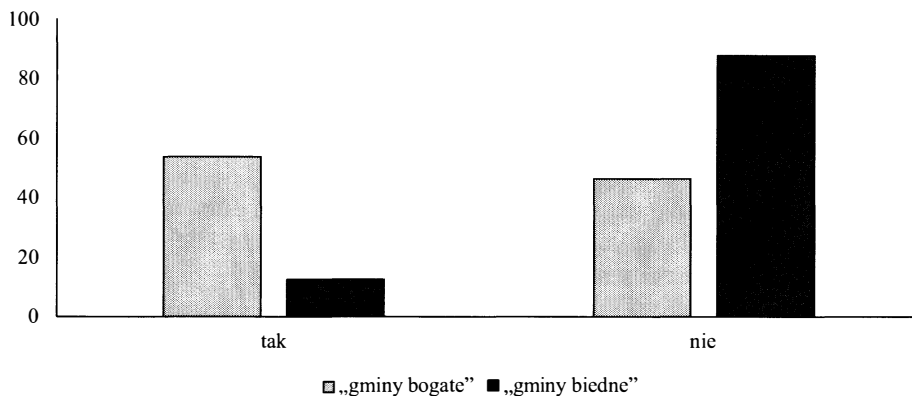


Objaśnienie: odpowiedzi „tak” na pytanie: jakie uprawnienia (prawa) odnoszące się do wydatków powinna mieć gmina w Polsce?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Uzyskane odpowiedzi pozwalają także stwierdzić, że ograniczenie stosowania subwencji równoważącej nie prowadziłoby do wzrostu samodzielności dochodowej gmin (68,5%). Jednak w tym przypadku rozkład odpowiedzi był odmienny, biorąc pod uwagę „gminy biedne” i „bogate”. Rozkład ten zaprezentowano na rysunku 5.5.

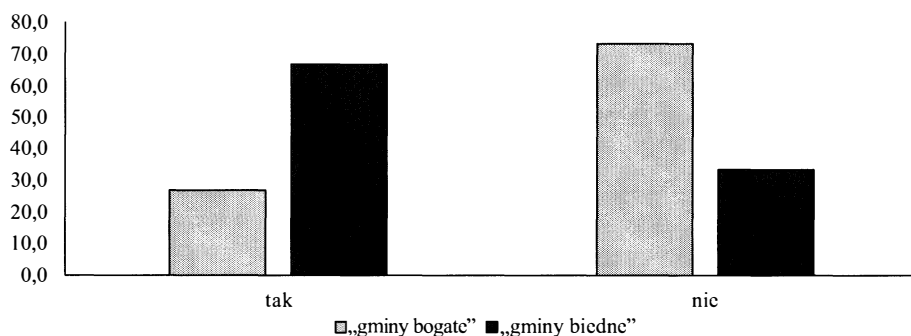
Rysunek 5.5. Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziłoby do wzrostu samodzielności dochodowej gmin (w % odpowiedzi)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Chcąc odpowiedzieć na pytanie, czy część równoważąca subwencji ogólnej w ogóle ma wpływ na analizowany aspekt samodzielności finansowej, skarbnikom zostało zadane dodatkowe pytanie, czy ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziłoby do spadku samodzielności dochodowej gmin. Uwzględniając odpowiedzi na poprzednie pytanie, należało spodziewać się wysokiego odsetka gmin wskazujących na odpowiedź „tak”. Jednak skarbnicy gmin odpowiadali głównie „nie” (51,7%). Co może świadczyć o tym, że w opinii znacznej części skarbników, poziom tej samodzielności nie zależy od części równoważącej subwencji ogólnej, która nie odgrywa w dochodach gmin znaczącej roli. Rozkład odpowiedzi w podziale na „gminy biedne” i „bogate” zaprezentowano na rysunku 5.6.

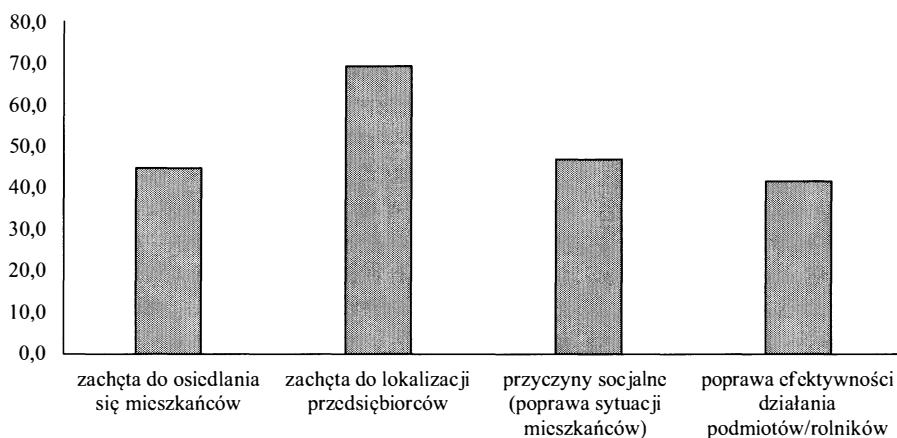
Rysunek 5.6. Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziłoby do spadku samodzielności dochodowej gmin (w % odpowiedzi)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Biorąc pod uwagę to, że gminy w Polsce dysponują istotnie ograniczonym władztwem podatkowym w odniesieniu do nieznacznej liczby źródeł podatkowych, podjęto próbę ustalenia przesłanek, jakimi kierują się podstawowe JST w udzielaniu określonych preferencji podatkowych. Skarbnicy gmin najczęściej jako najważniejszą przesłankę wskazywali zachętę dla lokalizacji przedsiębiorców, natomiast najrzadziej poprawę efektywności działania podmiotów/rolników (rysunek 5.7.)

Rysunek 5.7. Przesłanki stosowania preferencji podatkowych przez gminy w Polsce (w %)



Objaśnienie: udział procentowy wskazań dokonanych przez skarbników gmin oznaczają odpowiedzi: 4 i 5 w pięciostopniowej skali (gdzie 1 oznacza mały wpływ, a 5 – bardzo duży) w ogólnej liczbie gmin, które zwróciły wypełnione ankiety.

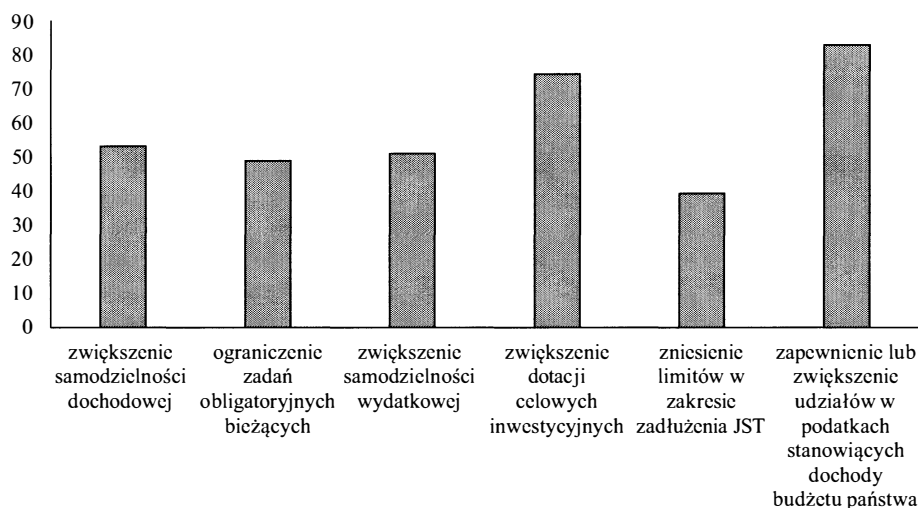
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

„Bogate gminy” wśród przesłanek, mających bardzo istotny wpływ na przyznawanie preferencji, znacznie częściej wymieniały dwie pierwsze przesłanki oraz ostatnią, zaprezentowane na rysunku 5.7. (np. w przypadku 1 było to 58,5% wobec 35,4%), natomiast „gminy biedne” nieco częściej podawały przesłankę 3 (50% wobec 48,8%). Jedna z gmin wskazała również inną przyczynę, a mianowicie – ochronę środowiska. Można przypuszczać, że „gminy biedne”, w których poziom zamożności mieszkańców także nie jest wysoki, stosują preferencje podatkowe w celu poprawy ich sytuacji, zaś celem „gmin bogatych” jest przyciąganie podmiotów gospodarczych i mieszkańców. Jednak należy pamiętać, że to gminy wiejskie, najczęściej reprezentujące „gminy biedne”, w zdecydowanie szerszym zakresie wykorzystują instrumenty władztwa podatkowego niż najbogatsze jednostki (miasta na prawach powiatu).

Ze względu na analizowany temat pracy, zasadne było poznanie opinii skarbników gmin dotyczącej czynników, które mogłyby doprowadzić do wzrostu ich potencjału inwestycyjnego. Wśród tych czynników wskazano na: zwiększenie samodzielności dochodowej, ograniczenie zadań obligatoryjnych bieżących, zwiększenie samodzielności wydatkowej, zwiększenie wielkości przyznawanych dotacji celowych inwestycyjnych, zniesienie limitów w zakresie zadłużenia JST, zapewnienie lub zwiększenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa⁷¹⁸. Zdecydowana większość skarbników opowiedziała się za zapewnieniem lub zwiększeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (83%) oraz zwiększeniem wielkości przyznawanych dotacji celowych inwestycyjnych (74%), co ponownie świadczy o kierunku, w jakim skarbnicy gmin chcieliby, aby podążały zmiany systemu finansowania podstawowych JST. Zaprezentowany rozkład odpowiedzi na rysunku 5.8. może wynikać z jednej strony z braku chęci przejęcia odpowiedzialności za szeroko rozumianą politykę fiskalną gmin, z drugiej z dość realistycznego podejścia ankietowanych do obecnie obowiązującego zakresu samodzielności finansowej tak w aspekcie dochodowym, jak i wydatkowym oraz z braku przekonania o możliwości istotnej poprawy w tym zakresie w najbliższej przyszłości.

⁷¹⁸ Mówiąc o zapewnieniu udziału, brano pod uwagę tego typu podatki, w których obecnie JST nie partycypują, np. podatek od wartości dodanej VAT, który w części krajów UE stanowi dochód sektora samorządowego.

Rysunek 5.8. Czynniki zwiększające potencjał inwestycyjny gmin, w opinii skarbników gmin, w Polsce (w %)



Objaśnienie: udział procentowy wskazań dokonanych przez skarbników gmin oznacza odpowiedzi: 4 i 5 w pięciostopniowej skali (gdzie 1 oznacza brak, a 5 – duży wpływ) w ogólnej liczbie gmin, które zwróciły wypełnione ankiety.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wśród odpowiedzi skarbników „gmin bogatych” i „biednych” można zauważyć pewne różnice, a mianowicie skarbnicy „gmin bogatych” częściej jako elementy w istotny sposób wpływające na potencjał inwestycyjny gmin wymieniali: zwiększenie samodzielności dochodowej (61% wobec 46%), a także, co ciekawe, zwiększenie dotacji celowych inwestycyjnych (77% wobec 72%) i zapewnienie lub zwiększenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (86% wobec 80%). Taki rozkład odpowiedzi może wynikać z przyczyn opisanych powyżej.

Skarbnicy gmin, biorący udział w badaniu, w sposób jednoznaczny opowiedzieli się za tym, że wzrost samodzielności finansowej doprowadziłby do wzrostu potencjału inwestycyjnego gmin (85,4%). Jeszcze bardziej zdecydowane stwierdzenia można było odnotować wśród skarbników gmin bogatych (90,2%). Natomiast, skarbnicy „gmin biednych” nieco rzadziej wskazywali na istnienie takiej zależności (81,3%).

Wnioski, nasuwające się po przeprowadzeniu badania ankietowego, potwierdzają ogólne spostrzeżenia innych autorów prezentowane w raportach opracowywanych w ostatnich latach, podsumowujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce. Gminy nie są zainteresowane podwyższeniem poziomu dochodów pozyskiwanych ze źródeł własnych (w tym zwiększeniem zakresu władztwa podat-

kowego w stosunku do tych źródeł). Środki przekazywane przez państwo nie wymagają bowiem dbałości o bazę podatkową gmin i pozwalają uniknąć odpowiedzialności władzy lokalnej za niepowodzenia związane z wielkością uzyskiwanych przez nią dochodów⁷¹⁹. Takie zachowanie władz gminnych może dowodzić tego, że nie są one także zainteresowane dbałością o racjonalność i efektywność wydatkowanych środków, którymi dysponują, ani zwiększeniem przejrzystości finansów JST. Nie wykazują również zainteresowania tym, aby mieszkańcy analizowali kierunki wykorzystania środków pozyskiwanych przez gminę z różnych źródeł dochodów.

⁷¹⁹ Warto zauważyć, iż w badaniach przeprowadzonych przez A. Babczuka w 2008 roku wśród JST w zakresie pożądanych kierunków zmian w systemie finansowania samorządu terytorialnego dominująca grupa jednostek zwróciła uwagę na wszelkiego rodzaju dochody transferowe, a jedynie niewielka na te dochody podatkowe, na które jednostki te mają lub mogłyby mieć wpływ. Miasta na prawach powiatu (64,52%) wskazały najbardziej pożądane źródło – zwiększenie udziałów w podatkach dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa, a 12,9% źródła wyrównawcze – potencjał dochodowy. W przypadku gmin najbardziej pożądanymi źródłami dochodów są te same, co wśród miast na prawach powiatu. Szerzej: A. Babczuk, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pożądane kierunki zmian w świetle badań ankietowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 547, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 37; *Finanse 2009 – teoria i praktyka: finanse publiczne*, 2009, t. 2, s. 173-179.

ROZDZIAŁ VI

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ UKIERUNKOWANYCH NA PROINWESTYCYJNE KSZTAŁTOWANIE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ GMIN W POLSCE

6.1. Samodzielność finansowa a potencjał inwestycyjny gmin – założenia zmian wynikających ze studiów literatury i badań empirycznych

Na wstępie należy zauważyć, że dotychczas w literaturze przedmiotu nie podejmowano analiz zależności między samodzielnością finansową a potencjałem inwestycyjnym gmin ani pozostałych JST. Stąd nie rozważano możliwości oddziaływania jednostek na potencjał inwestycyjny dzięki działaniom ukierunkowanym na podwyższenie poziomu samodzielności finansowej. Osobno tematyka samodzielności i potencjału była przedmiotem różnych opracowań pod różnym kątem. Studia literatury, odnoszące się z jednej strony do uwarunkowań samodzielności finansowej, z drugiej do potencjału inwestycyjnego gmin, pozwalają na stwierdzenie zależności pomiędzy tymi kategoriami w ujęciu teoretycznym. Czynniki, które oddziałują na analizowaną samodzielność, często w większej lub mniejszej mierze wpływają także na potencjał inwestycyjny gmin. Część z tych czynników ma charakter ilościowy, zaś część jakościowy i zostały one zaprezentowane w rozdziale trzecim.

Analiza danych empirycznych, dotyczących czynników kształtujących potencjał inwestycyjny gmin, w tym ich samodzielność finansową, we wszystkich analizowanych aspektach potwierdziła istnienie zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy tymi kategoriami. Siła oddziaływania wielkości odzwierciedlających samodzielność dochodową gmin na ich potencjał inwestycyjny prowadzi do konstatacji, iż to właśnie ta samodzielność przede wszystkim kształtuje ten potencjał we wszystkich rodzajach podstawowych JST w Polsce. W połączeniu z pozostałymi wielkościami odzwierciedlającymi samodzielność przychodową i wydatkową potwierdza, że to samodzielność finansowa determinuje potencjał inwestycyjny gmin w Polsce. Wyeliminowanie w wyniku analizy liniowej regresji wielorakiej miar odzwierciedlających pozostałe zidentyfikowane czynniki, mające wpływ na potencjał inwestycyjny gmin, wskazuje na ich niską istotność statystyczną, a więc brak bądź występowanie słabego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy nimi a potencjałem inwestycyjnym gmin.

Skarbnicy gmin, uczestniczący w badaniu ankietowym, także w sposób jednoznaczny opowiedzieli się za istnieniem zależności pomiędzy analizowanymi kategoriami, stwierdzając, że wzrost poziomu samodzielności finansowej prowadziłby do zwiększenia potencjału inwestycyjnego jednostek, które reprezentują, niezależnie, czy dotyczy to grupy gmin najbogatszych, czy najbiedniejszych. Problemem pozostaje jednak fakt, że skarbnicy nie są zainteresowani zwiększeniem tejże samodzielności, szczególnie po stronie dochodowej. Można przypuszczać, że wiąże się to z niechęcią przejęcia odpowiedzialności za pozyskiwanie dochodów i ich kształtowanie, w tym podwyższanie danin publicznych, a także do poddania się kontroli społeczności lokalnej z wydatkowania środków publicznych pozyskiwanych bezpośrednio z tych źródeł, na które władza lokalna miałaby realny wpływ (racjonalności wydatkowania środków⁷²⁰).

Jeżeli zatem, w wyniku przeprowadzonej analizy literatury, badań empirycznych i w opinii skarbników gmin, potwierdzono, że to samodzielność finansowa wpływa w znacznej mierze na potencjał inwestycyjny gmin, należy zastanowić się, jakie działania można podjąć, aby poprzez podwyższenie poziomu tej samodzielności przyczynić się do zwiększenia poziomu potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce. Proponowane do wprowadzenia zmiany w zakresie dochodów, przychodów oraz systemu zadań, mających odzwierciedlenie w wydatkach gmin, powinny być związane ze zwiększeniem decyzyjności władz lokalnych, które służyłoby wzrostowi racjonalności działalności władzy lokalnej, a tym samym wypracowaniu większych środków. Te natomiast mogłyby być przeznaczone na fakultatywną działalność inwestycyjną. Jednak muszą one łączyć się z wdrażaniem zmian w różnych sferach działalności jednostek, nie tylko w sferach: prawnej kreowanej przez władzę centralną, ale również w sferze organizacyjnej, gospodarczej czy też społecznej (zatrudnienia w aparatach pomocniczych władzy lokalnej) dotyczących konkretnych działań władz lokalnych. W następstwie gminy powinny mieć zdolność do lepszego zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych oraz rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek. Jest to szczególnie istotne, zwłaszcza w odniesieniu do tych gmin, które obecnie charakteryzują się szczególnie niskim poziomem samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego.

Propozycje te powinny uwzględniać specyfikę poszczególnych rodzajów gmin, bowiem w różnym stopniu zidentyfikowane zmienne objaśniające (elementy

⁷²⁰ W odniesieniu do wydatków publicznych trudne jest badanie efektywności, choć w tym zakresie istnieją opracowane metody. Problemem jest pomiar efektów uzyskiwanych w wyniku wydatkowania określonych środków finansowych. Najczęściej pojęcie efektywności wiąże się z zasadą racjonalnego gospodarowania, która jest sformułowana w dwóch wariantach: wydajnościowym (maksymalizacja efektu) i oszczędnościowym (minimalizacja nakładu). W rozprawie używano określenia racjonalne, a nie efektywne. Racjonalizacja oznacza dostawę dóbr i usług lokalnych na tym samym poziomie, przy wydatkowaniu środków na niższym poziomie. Por. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, D. Mueller (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1997; A. Rutkowska, *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 1, cz. 4, s. 439-453; T. Skica, *Efektywność wydatkowania publicznego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej, 2010, nr 14, s. 115-129.

samodzielności finansowej) wpływają na ich potencjał inwestycyjny. Szczególną kategorią gmin w badaniach empirycznych okazały się gminy miejsko-wiejskie, w przypadku których w najwyższym stopniu nie wyjaśniono całkowitej zmienności kształtowania się potencjału inwestycyjnego. Ten rodzaj gmin charakteryzuje się istnieniem innych zmiennych objaśniających, które nie zostały rozpoznane i wzięte pod uwagę w analizie liniowej regresji wielorakiej kształtowania się potencjału inwestycyjnego. Co prawda, w przypadku wszystkich rodzajów gmin istnieją także takie zmienne, ale w mniejszym stopniu wpływają one na objaśnianą kategorię – potencjał inwestycyjny. Wśród nich należy wymienić, zidentyfikowane w rozdziale trzecim, zmienne jakościowe odnoszące się choćby do jakości rządzenia związanego z: doświadczeniem, umiejętnościami, aktywnością i sposobem zarządzania władzy lokalnej czy też położeniem geograficznym (lokalizacją), które trudno zmierzyć, stąd nie znalazły one odzwierciedlenia wśród zmiennych objaśniających przyjętych do analizy. Ponadto, w analizie nie uwzględniono zmiennych, które wprawdzie są mierzalne, jak np. stopień i rodzaj zagospodarowania terenu bądź wyposażenie w zasoby naturalne, które stanowią o bazie podatkowej gmin, lecz ze względu na brak danych w tym zakresie na odpowiednim poziomie agregacji, nie mogły być wykorzystane jako zmienne objaśniające w modelu regresji.

Przeprowadzone studia literaturowe oraz wyniki badań empirycznych pozwalają na ocenę wzajemnych relacji obu analizowanych kategorii. Umożliwiają także sformułowanie rekomendacji dotyczących zwiększenia samodzielności finansowej gmin prowadzącej do wzrostu ich potencjału inwestycyjnego. Rekomendacje odnoszą się do trzech aspektów (obszarów) samodzielności finansowej, tj.: dochodowego, wydatkowego oraz przychodowego i zostały zaprezentowane na rysunku 6.1.

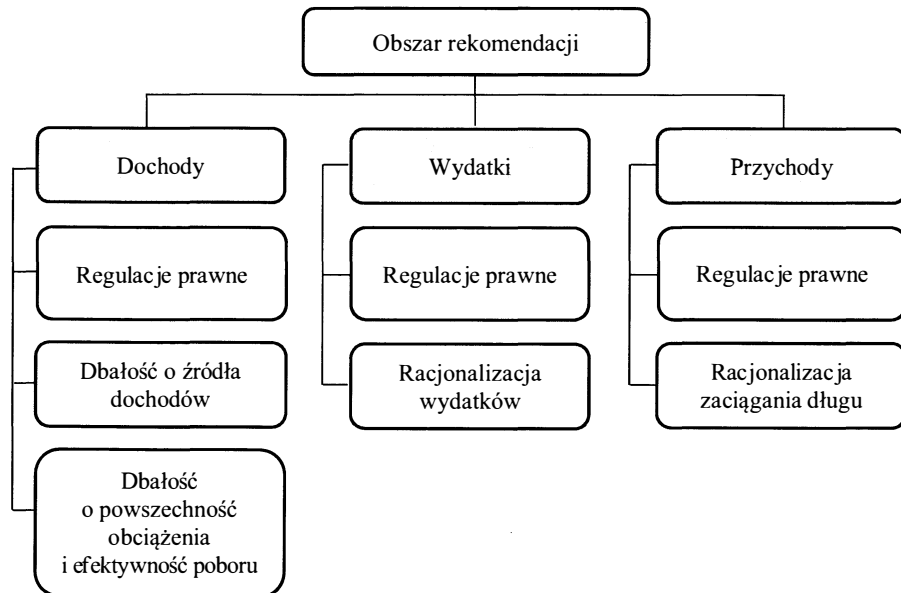
Zmiany dotyczące kształtowania potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce mogą być wprowadzone w stosunku do poszczególnych aspektów samodzielności, a więc w obszarze:

- kształtowania systemu dochodów i zasad gospodarowania nimi – działania te powinny zmierzać nie tylko do zwiększania udziału dochodów własnych i przypisania jednostkom większego władztwa podatkowego, ale także zachęty do racjonalniejszego wykorzystywania środków przyznanych gminom w ramach dotacji celowych na realizację zadań własnych oraz zadań zleconych, w tym w zakresie zadań administracji rządowej. Ważnym aspektem w tym zakresie jest również działanie władz gminnych skierowane w stronę kreowania przyznanych im źródeł dochodów (dbałości o źródła dochodów), by było możliwe pozyskiwanie z nich jak największej ilości środków, zwłaszcza w sytuacji zwiększonego na nie zapotrzebowania;
- konstrukcji systemu realizacji zadań i określania zasad ich wykonywania, szczególnie zadań własnych obligatoryjnych oraz zleconych – działania te powinny obejmować podział zadań i przyznanie wobec nich określonych uprawnień do wyznaczenia sposobu wykonywania na właściwym poziomie zarządzania, z jednoczesnym ustaleniem sposobu i źródeł ich finansowania, aby w sposób rzeczywisty zapewniać funkcjonowanie zasady adekwatności

środków do przypisanych zadań oraz swobody ich realizacji przy zachowaniu w miarę równomiernego dostępu mieszkańców do lokalnych dóbr i usług publicznych. Szczególnie w tym aspekcie niezbędne jest podejmowanie przez władzę lokalną działań zmierzających do racjonalizacji sposobu wykonywania zadań przypisanych im do realizacji, a co za tym idzie, wydatkowania środków finansowych, co wiąże się z koniecznością dania im takiej możliwości;

- kształtowania sposobów limitowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania przez gminy w sytuacji konieczności pozyskania środków w momentach ich niedoboru. Działania te powinny z jednej strony stanowić zabezpieczenie przed nadmiernym zadłużaniem się gmin, grożącym problemami z ich płynnością finansową i w konsekwencji z ich funkcjonowaniem, z drugiej uwzględniać potrzeby pożyczkowe gmin w zależności od ich realnej zdolności do spłaty zadłużenia (zróżnicowanie limitów zadłużenia jednostek w zależności od rodzaju gminy).

Rysunek 6.1. Zakres rekomendacji ukierunkowanych na podwyższenie potencjału inwestycyjnego poprzez wzrost poziomu samodzielności finansowej gmin w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Propozycje rozwiązań, które należy rozważyć do wprowadzenia we wszystkich wskazanych trzech obszarach, zostały zaprezentowane w kolejnych częściach rozdziału.

6.2. Rekomendacje odnoszące się do systemu dochodów gmin wzmacniające samodzielność finansową gmin w Polsce

Od momentu powołania w 1990 roku gmin stale toczy się w Polsce debata na temat dostosowania stopnia decentralizacji finansów publicznych do decentralizacji zadań ze szczebla centralnego na szczebel samorządowy. Z jednej strony jest poruszany temat braku adekwatności środków finansowych przyznanych gminom i pozostałym JST do zadań przypisanych im do realizacji, z drugiej kwestia niskiego poziomu samodzielności dochodowej i uzależnienia sytuacji finansowej jednostek od transferów budżetowych. W dotychczasowej dyskusji można dostrzec przekonanie o konieczności wprowadzenia zmian w istniejącym sposobie finansowania jednostek ukierunkowanych na wzmacnianie ich niezależności finansowej i zapewnienia zachowania zasady adekwatności. Jednak nie wypracowano jednolitego podejścia co do kierunku tych zmian oraz określenia stopnia samodecydowania gmin w zakresie pozyskiwania środków finansowych i ich wydatkowania. Podejmując temat kształtowania czy też rekonstrukcji systemu finansowania gmin, należy rozstrzygnąć następujące kwestie:

- jakie cele powinny przyświecać przeprowadzanej rekonstrukcji tego systemu? Czy głównym z nich nie powinno być wzmocnienie odpowiedzialności władzy lokalnej za źródła ich dochodów, a zatem przypisanie im większej samodzielności dochodowej, a w konsekwencji stymulowania dbałości o te źródła oraz wzrost racjonalności wydatkowania środków finansowych, prowadzącej do odpowiedzialnego budowania potencjału inwestycyjnego, który mógłby stanowić podstawę aktywności inwestycyjnej tych jednostek?
- czy nie należałoby dążyć do skonstruowania systemu zasilania finansowego gmin, z uwzględnieniem w miarę wyrównanej terytorialnie bazy podatkowej, co pozwoliłoby na ograniczanie stosowania systemu wyrównywania dochodów do niezbędnego minimum, a w następstwie zminimalizowanie wpływu władzy centralnej na działalność gmin (poza funkcją kontrolną w zakresie legalności działania)?
- czy nie należy zmierzać do wdrażania instrumentów zachęcających gminy do zwiększania racjonalnego wykorzystywania środków nie tylko tych pochodzących z własnych źródeł dochodów, ale również tych, które są przekazywane jednostkom w ramach transferów, zwłaszcza dotacji celowych?
- czy nie należy promować wdrażania rozwiązań przez samą władzę lokalną w zakresie oddziaływania na czynniki: gospodarcze, organizacyjne i społeczne, które sprzyjałyby podwyższaniu ich samodzielności finansowej, a tym samym potencjału inwestycyjnego? Należy bowiem zauważyć, że

wprowadzanie zmian odnoszących się wyłącznie do rozwiązań systemowych, bez ukierunkowania funkcjonowania samych władz lokalnych w stronę zwiększania racjonalności i celowości ich działania, będzie niewystarczające. Tylko zrozumienie zasadności i ważności tych działań może przyczynić się do zwiększenia puli środków, którymi mogą gospodarować jednostki, w tym tymi, które kształtują ich potencjał inwestycyjny. Władza samorządowa musi zostać jednak wyposażona w odpowiednie instrumentarium, co wymaga zmian w systemie prawnym.

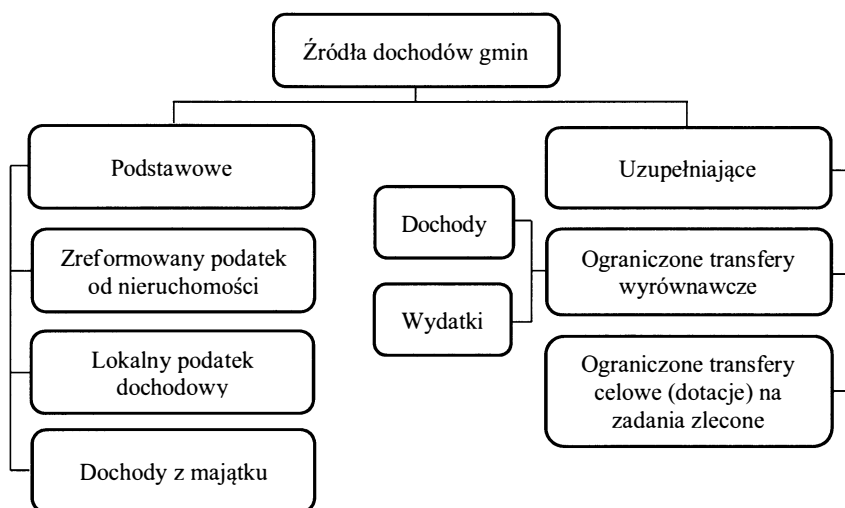
Rekonstrukcja systemu finansowania JST, w tym gmin, powinna mieć charakter całościowy, obejmujący jednocześnie wszystkie źródła dochodów w powiązaniu z zakresem zadań przypisanych jednostkom do realizacji. Biorąc pod uwagę cechy dochodów własnych⁷²¹ i to, że powinny one odgrywać dominującą rolę w systemie zasilania finansowego jednostek, analizie krytycznej trzeba poddać co najmniej trzy obecne źródła dochodów gmin w Polsce, a mianowicie: system opodatkowania nieruchomości, udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT) oraz dochody z majątku, jako te, które stanowią najwydajniejsze źródła dochodów JST, poza dochodami transferowymi.

Wydaje się, że do utworzenia proinwestycyjnego systemu zasilania finansowego gmin jest konieczne oparcie go w zasadniczej części na dochodach własnych, co do których gminy wykazywałyby się istotnym poziomem władztwa podatkowego. Przypisanie gminom jedynie kilku wydajnych fiskalnie źródeł dochodów, których baza podatkowa znajdowałaby się na ich terenie, zmuszałoby władzę lokalną do szczególnej dbałości o tę bazę, jak również zachęcałoby mieszkańców wspólnoty samorządowej do większego zainteresowania na co są wydatkowane środki finansowe pochodzące z danin publicznych płaconych przez nich samych. Władza lokalna, otrzymując wyższy udział w dochodach podatkowych, powinna być bardziej zmotywowana do podejmowania działań służących zwiększaniu wpływów podatkowych, ale nie w wyniku podwyższania obciążeń podatkowych, a poszerzania samej bazy podatkowej.

Można byłoby skonstruować system zasilania finansowego gmin na podstawie jedynie trzech źródeł dochodów, takich jak: zreformowany podatek od nieruchomości, lokalny podatek dochodowy, który mógłby funkcjonować na wzór krajów skandynawskich, oraz dochodów z majątku posiadanego przez jednostki. Dochody te w uzasadnionych przypadkach (na podstawie ściśle określonych obiektywnych kryteriów) musiałyby być uzupełnianie w ramach systemu wyrównywania pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej. System powinien również przewidywać dotacje na realizację zadań, przede wszystkim nienależących do zadań własnych gmin. Schemat proponowanej konstrukcji systemu zasilania finansowego gmin w Polsce sprzyjającego wzrostowi poziomu ich samodzielności dochodowej zaprezentowano na rysunku 6.2.

⁷²¹ Nie kategorii ustawowo zaliczanych do tych dochodów, ale tych, wobec których gminy wykazują się władztwem podatkowym.

Rysunek 6.2. Proponowany system zasilania finansowego gmin w Polsce sprzyjający wzrostowi ich samodzielności dochodowej



Źródło: opracowanie własne.

Co prawda, od lat był podejmowany zarówno temat reformy podatku od nieruchomości⁷²², jak i zamiany udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) w lokalny podatek dochodowy (PIT komunalny)⁷²³, jednak prezentowane koncepcje dotychczas nie doczekały się żadnych prac wdrożeniowych. Pierwsze ze wskazanych źródeł stanowi system opodatkowania nieruchomości, który w Polsce obejmuje podatek od nieruchomości, rolny i leśny. Podatek od nieruchomości w Polsce często jest określany anachronicznym, w którym wysokość stawek opodatkowania *de facto* jest uzależniona od powierzchni oraz sposobu ujęcia nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków (sposobu wykorzystania). Sprawia to, że tylko te gminy, w których dominują nieruchomości nieleśne i nierolne, w znacznej części wykorzystywane na prowadzenie działalności gospodarczej, pozyskują wysokie środki finansowe z tego tytułu. Konstrukcja podatku od nieruchomości istotnie odbiega od sposobu opodatkowania nieruchomości obecnie funkcjonującego w krajach UE. Przyjęte rozwiązania powodują, że opodatkowanie nieruchomości w żadnym stopniu nie

⁷²² P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne”, 2013, nr 7-8; P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Ekspertyza nt. koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2013; W. Miśsiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach...*, op. cit.

⁷²³ Szerzej: J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Ekspertyza BGK, Warszawa, czerwiec 2013; R. Dziemianowicz, M. Poniałowicz, *Koncepcja PIT-u komunalnego – argumenty za i przeciw*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L. 1.; *Samorząd 3.0...*, op. cit.

jest powiązane z ich wartością ani zdolnością podatkową podatników tego podatku.

Jak już zauważono, funkcjonujący system opodatkowania nieruchomości nie jest ani spójny, racjonalny, ani też wydajny fiskalnie. Należy dążyć do jego ujednolicenia i do tego, by podatek od szeroko rozumianej nieruchomości stanowił jedno z podstawowych, wydajnych źródeł dochodów podstawowych JST ze znacznym zakresem władztwa podatkowego przyznanego władzy lokalnej w zakresie jego kształtowania. Obecnie, grunty rolne i leśne są obciążone, bardzo niskim i pełnym ustawowych zwolnień, podatkiem rolnym lub leśnym. Natomiast grunty, przeznaczone do innej niż rolnictwo czy leśnictwo działalności gospodarczej, są opodatkowane zedecydowanie wyższą stawką podatku od nieruchomości. Niesprawiedliwy społecznie wydaje się fakt znacznego zróżnicowania opodatkowania nieruchomości w zależności od ich przeznaczenia. Bardzo niskie stawki opodatkowania nieruchomości mieszkalnych sprawiają, że wydajność fiskalna podstawowego podatku, stanowiącego dochód gmin w Polsce, jest istotnie ograniczona, a mieszkańcy, nie odczuwając ciężaru płacenia tego podatku, nie wykazują zainteresowania kontrolą wydatkowania środków pozyskanych z tego tytułu przez gminę. Wysokie stawki podatku od gruntów i nieruchomości przeznaczonych na działalność gospodarczą są pewnego rodzaju barierą w rozwoju, zwłaszcza drobnej przedsiębiorczości. Jest to szczególnie widoczne na styku różnych systemów opodatkowania⁷²⁴. Władze lokalnej powinno zależeć na dążeniu do ujednolicenia zasad opodatkowania nieruchomości. Pozyskanie dodatkowych środków finansowych z tego podatku mogłoby zostać przeznaczone na rozbudowę różnych elementów infrastruktury, która poprawiałaby warunki życia mieszkańców, a od której stanu wyposażenia w przyszłości mogłyby zależeć stawki analizowanego podatku⁷²⁵.

Podatek od nieruchomości w najwyższym stopniu spełnia cechy dobrego podatku lokalnego i to z tego tytułu gminy powinny pozyskiwać zasadniczą część swoich dochodów. Podstawa opodatkowania jest niemobilna, trudna do ukrycia, co powoduje, że jest on dobrym źródłem finansowania gmin. Władza lokalna z dużym wyprzedzeniem i z dużą precyzją mogłaby planować wysokość dochodów budżetowych z tego tytułu, co sprzyjałoby długofalowemu (strategicznemu) planowaniu rozwoju (w tym działalności inwestycyjnej).

W Polsce od kilkunastu lat, z przerwami, debatuje się nad wprowadzeniem podatku od wartości nieruchomości (podatku *ad valorem* – katastralnego). Jednak to rozwiązanie ma wiele wad. Jest stosunkowo drogie, mogłoby doprowadzić do segregacji społecznej, a efekty jego wdrożenia nie musiałyby być od razu widoczne⁷²⁶.

⁷²⁴ Por. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń...*, op. cit.

⁷²⁵ Można byłoby skorzystać z rozwiązań funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, w której wysokość płaconego podatku od nieruchomości jest powiązana z poziomem udostępnianych mieszkańcom różnego rodzaju elementów infrastruktury technicznej i społecznej, np.: miejsc wypoczynku, basenów, pól golfowych, chodników itp.

⁷²⁶ Koszty utworzenia nowej ewidencji nieruchomości (katastru) szacuje się na około 2 mld zł, co przekracza zarówno możliwości finansowe budżetu państwa, jak i JST. Roczny koszt aktualizacji ewidencji oraz utrzymania systemu informatycznego szacuje się na około 155 mln zł. Por. J. Piekut,

Stąd należy rozważyć inne rozwiązanie, stosowane np. w Republice Czech, które pozwala na istotne różnicowanie stawek podatkowych w zależności od: wielkości jednostki osadniczej, pełnionej przez nią funkcji, poziomu PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca⁷²⁷. Można byłoby wprowadzić opodatkowanie związane z wyznaczaniem stawek podatkowych według tzw. okręgów podatkowych, które ustalałyby gminy, biorąc pod uwagę atrakcyjność lokalizacyjną nieruchomości. W znacznej mierze wyrażałyby one także wartość nieruchomości, np. położonych w najatrakcyjniejszych miejscach, centrach miast na zdecydowanie wyższym poziomie, niż na jego obrzeżach czy w mało atrakcyjnych dzielnicach. Tego rodzaju konstrukcja byłaby zapewne neutralna wobec podatników dysponujących nieruchomościami położonymi w mniej atrakcyjnych lokalizacjach, np. w strefie podmiejskiej. Pozwoliłaby na uporządkowanie systemu zagospodarowania przestrzennego, a jednocześnie przyczyniłaby się do wzrostu wpływów budżetowych gmin z tego tytułu.

Jednak różnicowanie to powinno być obligatoryjne dla gmin. Obecnie regulacje *Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych* przyznają radom gmin uprawnienia do różnicowania wysokości stawek od nieruchomości dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, w szczególności uwzględniając: lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania, stan techniczny oraz wiek budynków⁷²⁸. Jednakże władze lokalne nie wykorzystują tego uprawnienia, a wyznaczając stawki podatku od nieruchomości, wprowadzają je dla terenu całej gminy. Podatek od nieruchomości powinien dotyczyć wszystkich nieruchomości, niezależnie od przeznaczenia. Natomiast gminy, ustalając okręgi podatkowe, powinny brać pod uwagę charakter zagospodarowania i wykorzystania przestrzeni, np. na cele rolnicze czy leśne, ale również atrakcyjność turystyczną bądź inwestycyjną, co ostatecznie miałyby odzwierciedlenie w określonych stawkach tego podatku.

Wprowadzenie zmian, dotyczących konstrukcji powszechnego podatku od nieruchomości, jest rozwiązaniem niewystarczającym. Gminom należałoby przyznać szerokie uprawnienia w zakresie kształtowania jego stawek oraz preferencji podatkowych tak, by wykorzystując elementy władztwa podatkowego, mogły realizować własną politykę dochodową, powiązaną z polityką przestrzenną oraz polityką rozwoju społeczno-gospodarczego. Ograniczenia ustawowe mogłyby wyłącznie odnosić się do ustalenia maksymalnej stawki podatku (na dość wysokim poziomie) w poszczególnych okręgach podatkowych, podobnie jak ma to obecnie miejsce przy ustalaniu maksymalnych stawek podatku od nieruchomości w zależności od ich przeznaczenia, w celu zapobiegania nadmiernemu wykorzystywaniu tego źródła, zwłaszcza w najatrakcyjniejszych lokalizacjach oraz określenia katalogu jednoznacznie

Wady i zalety wprowadzenia podatku katastralnego, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 2014, nr 3(41), s. 87.

⁷²⁷ Problemem w tym zakresie jest fakt, że PKB jest liczone dla podregionów jako najniższy poziom agregacji.

⁷²⁸ Art. 5 *Ustawy z dnia 12.01.1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych*, tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 z późn. zm.

zdefiniowanych, możliwych do zastosowania preferencji podatkowych. System opodatkowania nieruchomości byłby spójny, wydajny fiskalnie, mógłby również stanowić ważny instrument oddziaływania władzy gminy na rozwój danej jednostki.

Biorąc pod uwagę to, że systemy finansowania działalności gmin zwykle są systemami wieloźródłowymi, dochody z nieruchomości powinny być uzupełniane innymi kategoriami dochodów własnych. Powszechnie obowiązującym w UE rozwiązaniem jest zasilanie budżetów podstawowych JST z podatków dochodowych, głównie od dochodów osób fizycznych, realizowane w różnej formie. Obecnie w Polsce gminy czerpią dochody z tego tytułu w formie udziałów, bez przyznania im jakichkolwiek uprawnień w zakresie kształtowania tego źródła⁷²⁹. Uwzględniając doświadczenia międzynarodowe oraz prowadzone dotychczas analizy, należałoby doprowadzić do przekształcenia dzisiejszego udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych w lokalny podatek dochodowy⁷³⁰. Tego typu rozwiązania z powodzeniem funkcjonują w krajach skandynawskich. Kraje, w których JST czerpią środki właśnie z tego tytułu, charakteryzują się najwyższym poziomem samodzielności finansowej, jak również potencjałem inwestycyjnym⁷³¹. Dzięki wprowadzeniu lokalnego podatku dochodowego następuje oddzielenie części bazy podatkowej tego podatku i oddanie jej we władanie gminom. W konsekwencji wdrożonej „separacji” władze centralne zostają pozbawione prawa do zmian zasadniczych elementów konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych w części przyznanej gminom lub innym JST (np.: stawek, systemu ulg, zwolnień), co skutecznie może zapobiegać bezpośredniemu wpływowi na obniżanie dochodów gmin w wyniku działań władzy centralnej. W komunalnej części podatku PIT to samorząd lokalny mógłby mieć wpływ na jego wysokość i pobór. To jednak władze centralne podejmowałyby decyzje o wspólnych elementach konstrukcji podatku (np. o: kwocie wolnej, wysokości kosztów uzyskania przychodów, limitach odliczeń), które pośrednio oddziałują na wysokość dochodów gmin z tego tytułu⁷³². Można byłoby zastosować rozwiązanie, w którym PIT do wysokości pierwszego progu podatkowego trafiałby do gmin (lub byłby częściowo przekazywany także do pozostałych JST), natomiast nadwyżka zasilaby budżet państwa.

⁷²⁹ Jest to źródło pożądane przez gminy w formie obowiązującej, co potwierdza ją badania przeprowadzone wśród skarbników i opisane wcześniej.

⁷³⁰ Szerszą dyskusję na temat rozwiązań, które mogłyby zostać zastosowane w tym zakresie, rozpoczęto w 2013 roku. J. Neneman i P. Swianiewicz przygotowali symulacje, w których rozważali cztery różne warianty lokalnego podatku dochodowego. Opracowane prognozy wskazują na to, że wprowadzenie lokalnego podatku dochodowego od osób fizycznych powinno być szczególnie korzystne dla gmin biedniejszych, natomiast najniekorzystniejsze dla jednostek zamożnych, zwłaszcza miast na prawach powiatu. Niezależnie od przyjętego wariantu, wzrost dochodów notują wszystkie jednostki biedniejsze, zaś w grupie najzamożniejszych gmin wzrost dochodów osiągnie, w zależności od przyjętego wariantu, od 50 do 75% jednostek.

⁷³¹ Por. D. Wyszowska, *Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 371-380.

⁷³² R. Dziemianowicz, M. Poniatowicz, *Koncepcja PIT-u komunalnego...*, op. cit., s. 309.

Kwestią otwartą pozostaje poziom uprawnień, jakie powinny zostać przyznane gminom w ramach tego podatku. Warto rozważyć, na ile jest zasadne różnicowanie stawek pomiędzy gminami i ewentualnie, w jakim zakresie? Czy należy przyznać gminom prawo stosowania lokalnych preferencji podatkowych (ulg i zwolnień)? Przeciwnicy tego typu rozwiązania zaznaczają, że przyznanie zbyt szerokich uprawnień może przyczyniać się do konkurencji podatkowej między jednostkami wyniszczającej dochody budżetowe⁷³³, natomiast zwolennicy podkreślają, że wpływałoby to pozytywnie na racjonalność polityki rozwojowej prowadzonej przez gminy oraz poczucie przynależności mieszkańców do wspólnot samorządowych. Konieczność podejmowania decyzji o wysokości stawek podatkowych przez władze lokalne powinna sprzyjać wzrostowi odpowiedzialności władz wobec swoich mieszkańców, a to z kolei zwiększeniu racjonalności działania gmin. Chęć realizacji coraz szerszego zakresu zadań oraz poprawy ich jakości wymaga zaangażowania coraz większych środków, które w tej sytuacji mogą zostać pozyskane albo poprzez zwiększenie racjonalności ich wykorzystania (gospodarności), albo podwyższenie opodatkowania. Wydaje się, że drugi ze wskazanych sposobów niesie ze sobą zawsze istotny koszt polityczny dla władz podejmujących decyzje, poza tym nie można dokonywać nadmiernego eksploatowania bazy podatkowej, stąd powinny być preferowane działania proefektywnościowe (związane z racjonalizacją działalności) służące także tworzeniu podstaw do wygospodarowania większych środków, które mogłyby być przeznaczone na podejmowanie działalności inwestycyjnej. Znacznie łatwiej jest realizować takie działania wobec własnych źródeł dochodów i pozyskiwanych z nich środków.

Wprowadzenie lokalnego PIT-u jako źródła dochodów gmin jest zasadne i celowe, bowiem ma on szereg cech, które powodują, że jest to „dobry podatek lokalny”. Powinien on pozwolić władzy lokalnej na pozyskanie znacznej części dochodów własnych, zapewniając w ten sposób środki na wykonywanie zadań przekazanych gminie do realizacji. Ponadto, jego wprowadzenie powinno przyczynić się do bardziej równomiernego rozmieszczenia bazy podatkowej. Nierównomierność jej rozmieszczenia jest przedmiotem krytyki obecnie funkcjonującego systemu dochodów gmin⁷³⁴. Podatek ten charakteryzuje się również inną, pożądaną cechą, a mianowicie jednoznacznością terytorialną⁷³⁵, choć rozstrzygnięcia wymagałoby to, czy

⁷³³ Mimo że w Polsce gminy dysponują nieznacznym poziomem władztwa podatkowego, to w przeprowadzonych badaniach, dotyczących występowania konkurencji podatkowej, skonstatowano statystyczne potwierdzenie tego, że podstawowe JST w Polsce, przystępując do podjęcia uchwał ustalających stawki podatków lokalnych, biorą pod uwagę politykę podatkową gmin sąsiadujących. Potwierdzona statystycznie konkurencja podatkowa odnosi się do danin z niemobilną bazą podatkową (podatku rolnego i od nieruchomości). Konkurencja głównie pojawia się w mniejszych gminach, szczególnie położonych w pobliżu dużych miast. Szerzej: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Lokalna konkurencja podatkowa*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2016, nr 2 (64), s. 5-28.

⁷³⁴ Por. Dziemianowicz R., Poniatowicz M., *Koncepcja PIT-u...*, op. cit., s. 310; J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcje, warianty...*, op. cit., s. 14.

⁷³⁵ Por. Neneman J., Swianiewicz P., *Koncepcje, warianty...*, op. cit., s. 14.

powinien być on przynależny gminie ze względu na miejsce zamieszkania, czy też zatrudnienia⁷³⁶.

Dodatkowym argumentem, przemawiającym za wyposażeniem samorządu lokalnego w to źródło dochodów, jest jego proefektywnościowe oddziaływanie na władzę lokalną (funkcja motywacyjna). Władza, dysponując określonym władztwem podatkowym w ramach tego podatku, będzie mogła wpływać na podmioty gospodarcze działające na jej terenie. „Widzialność” podatku będzie jednocześnie mobilizowała władzę do racjonalniejszego działania, a wspólnotę samorządową zachęcała do większego angażowania się w sprawy gmin oraz kontroli wybranej władzy ze względu na zwiększenie świadomości podatkowej. Wyposażenie władzy w lokalny PIT powinno także pozwolić na lepsze dopasowanie do lokalnych preferencji podaży usług świadczonych przez samorząd lokalny. Jednocześnie nie można zapominać o większej stabilizacji dochodów i ich przewidywalności, zwłaszcza w sytuacji pozabawienia szczybla centralnego możliwości zmian w elementach konstrukcyjnych podatków, np. w zakresie odliczania preferencji podatkowych od części komunalnej PIT⁷³⁷.

Jednak analizowany podatek w pełni nie spełnia innych cech dobrego podatku lokalnego. Trudno jest bowiem zagwarantować trwały związek przestrzenny bazy podatkowej. Problem ten może dotyczyć, podobnie jak ma to miejsce obecnie przy udziale w PIT, przede wszystkim dużych miast oraz gmin podmiejskich stanowiących głównie „ich sypialnie”. Stąd, decydując się na zastosowanie tego typu rozwiązania, należałoby przewidzieć zastosowanie pewnego rodzaju instrumentów pozwalających na połączenie miejsca korzystania z podstawowych usług komunalnych z miejscem płacenia podatków, by utrudnić, a najlepiej uniemożliwić, fikcyjne zmiany miejsca zamieszkania podyktowane wyłącznie względami podatkowymi. W tym celu można byłoby wykorzystać rozwiązania prawne utrudniające zmianę miejsca płacenia podatku, dotyczące uprawdopodobnienia zamieszkiwania w danym miejscu. Innym rodzajem rozwiązania mogłyby być różne formy kontroli i sankcji podatkowych, choć byłyby to instrumenty stosunkowo kosztowne i nie do końca skuteczne. W związku z tym, zasadne wydaje się przede wszystkim prowadzenie działań edukacyjnych wspierających budowanie demokracji lokalnej i społeczności odpowiedzialnych za sprawy danej wspólnoty samorządowej. Wdrożenie rozwiązania odnoszącego się do przyznania tego podatku jednostce samorządu, w której dana osoba znajduje zatrudnienie, uniemożliwiłoby także fikcyjną zmianę miejsca płacenia tego podatku. Mogłoby to stanowić pozytywne rozwiązanie, szczególnie w przypadku większych miast, w których osoby pracują i korzystają z dóbr i usług komunalnych, a są zameldowane w gminach ościennych, które obecnie czerpią dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Innym, sygnalizowanym mankamentem tego podatku jest średnia odporność na wahania dochodów związane z cyklem koniunkturalnym. Jest on zdecydowanie

⁷³⁶ Można byłoby pozostać przy rozwiązaniu funkcjonującym obecnie w stosunku do udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. miejscu zamieszkania.

⁷³⁷ Por. Neneman J., Swianiewicz P., *Koncepcje, warianty...*, op. cit., s. 14-18.

lepszym źródłem dochodów niż CIT czy VAT, ale nie tak dobrym jak podatek od nieruchomości. Mimo to, można przyjąć tę wadę za akceptowalną, biorąc pod uwagę inne, potencjalne źródła dochodów gmin.

Korzyścią związaną z wprowadzeniem analizowanego podatku, ważną także z racji przedmiotu opracowania, byłoby doprowadzenie do istotnego uniezależnienia finansowego gmin od szczebla centralnego. Władza lokalna wyposażona w instrumenty władztwa podatkowego mogłaby podejmować strategiczne decyzje co do wysokości opodatkowania w tym zakresie, uwzględniając konsekwencje wprowadzanych zmian.

Decyzja o wprowadzeniu lokalnego podatku dochodowego jako źródła dochodu gmin powinna zostać jednak poprzedzona zmianami systemowymi w zakresie opodatkowania dochodów osobistych ludności. Aby zapewnić jak najbardziej równomierne rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej, a także z innych nieporuszanych w tym miejscu powodów, należałoby rozszerzyć bazę podatkową PIT o działalność rolniczą. Podatki powinny być nie tyle wysokie, co mieć charakter powszechny, by mogły stanowić wydajne źródło dochodów⁷³⁸. Wprowadzenie lokalnego PIT z obowiązującym obecnie wyłączeniem rolników spod reżimu tego podatku nie spełni zakładanego celu rekonstrukcji systemu dochodów gmin, zwłaszcza w odniesieniu do jednostek wiejskich i miejsko-wiejskich. W przypadku tych rodzajów gmin pozostanie problem stosunkowo ubogiej bazy podatkowej, zarówno w stosunku do lokalnego podatku dochodowego, jak i zrekonstruowanego podatku od nieruchomości.

Do ustalenia pozostaje wiele kwestii dotyczących zakresu swobody gmin w kształtowaniu lokalnego PIT-u, łącznie z tym, czy powinien on stanowić wyłącznie źródło dochodów budżetowych gmin, czy również pozostałych JST⁷³⁹. Przyznanie możliwości kształtowania dochodów z tego tytułu mogłoby odbywać się na zasadach podobnych do obecnie funkcjonujących w podatku od nieruchomości. Ustawodawca ustalałby maksymalne stawki lokalnego podatku dochodowego, a władza lokalna decydowałaby o tym, w jakiej mierze obciąży swoich mieszkańców. W czasach zdecydowanych braków środków gminy (np. wobec konieczności realizacji inwestycji wyjątkowo społecznie lub gospodarczo) mogłyby próbować maksymalnie korzystać z tego źródła. Jednak można przypuszczać, że zdecydowanie częściżej maksymalne stawki ustanawiałyby gminy bogatsze, lepiej rozwinięte, które stawiałyby się coraz bogatsze, w przeciwieństwie do jednostek małych i biednych, które bałyby się utraty i tak niewielkiej liczby mieszkańców. W sytuacji, np. znacznego zapotrzebowania na środki inwestycyjne, to mieszkańcy jednostki w postaci lokalnego podatku dochodowego partycypowaliby w ich dostarczeniu. W chwilach *prosperity* mogliby korzystać z obniżonych stawek tego podatku.

⁷³⁸ Już J. B. Say twierdził, że „uprzywilejowanie jednostki jest prawie zawsze niesprawiedliwością wobec ogółu”. Por. A. Wyszowski, *Koncepcja tax expenditures w systemie podatkowym*, „Gospodarka Narodowa”, 2010, nr 9, s. 65.

⁷³⁹ Wydaje się, że w dochodach z tego tytułu powinny partycypować wszystkie JST, choć władztwo podatkowe mogłoby być przypisane jedynie gminom.

Aby uniemożliwić bardzo duże wzrosty opodatkowania społeczności danej jednostki z analizowanego tytułu, można byłoby zastanowić się nad wprowadzeniem pewnego dodatkowego ograniczenia w zakresie maksymalnych podwyżek stawek w ujęciu rocznym. Przy tym należy zadbać o to, aby wszystkie wprowadzane ograniczenia nie spowodowały tego, że zamiana udziałów w PIT w lokalny podatek dochodowy sprowadziłaby się jedynie do kosmetycznej zmiany, niemającej znaczenia dla samodzielności dochodowej gmin. Ograniczenia te mają jedynie zapobiegać nadmiernemu konkurowaniu jednostek pomiędzy sobą, które mogłoby przyczynić się do finansowego wyniszczania się ich nawzajem, zwłaszcza bezpośrednio sąsiadujących ze sobą, hamując realizację części zadań ustawowo na nie nałożonych. Mimo że autorzy różnych wariantów lokalnego PIT-u są przeciwnikami przyznania gminom uprawnień do stosowania preferencji podatkowych (ulg, zwolnień) w tej daninie, w przekonaniu autorki, również w tym zakresie należałoby przyznać możliwości ich zastosowania (choć ograniczone), co pozwoliłoby władzy lokalnej na realizację rzeczywistej polityki fiskalnej realizowanej na ich terenie. Jednak jest zasadne ustawowe określenie katalogu preferencji, z których mogłyby korzystać gminy wobec swoich mieszkańców i dzięki temu osiągać cele pozafiskalne, zdefiniowane w ich planach i strategiach rozwoju. Władze lokalne, otrzymując wyższy udział w dochodach podatkowych, powinny być bardziej zmotywowane do podejmowania działań służących zwiększaniu wpływów podatkowych i racjonalnemu wykorzystaniu środków w ten sposób pozyskanych.

Kolejnym źródłem dochodów są dochody z majątku. Już w obecnym porządku prawnym są one tym rodzajem zasilania finansowego, na który mogą wpływać w największym stopniu gminy. Źródło to, obok podatku od nieruchomości oraz lokalnego podatku PIT, powinno stanowić podstawowe źródło dochodów własnych gmin. Należałoby złagodzić części uregulowań prawnych związanych z zasadami gospodarowania majątkiem samorządowym tak, by gminy mogły prowadzić jak najbardziej racjonalną gospodarkę w tym zakresie⁷⁴⁰. Ograniczenia wynikające z uregulowań prawnych mogłyby zostać zastąpione ewentualnymi, obiektywnymi kryteriami stosowania określonych procedur, które eliminowałyby uznaniowość oraz podejrzenie władz o ich użycie wobec wybranych osób lub podmiotów. Źródło to może mieć tylko charakter uzupełniający, bowiem wyposażenie jednostek w składniki majątku jest istotnie zróżnicowane.

Dochody z podatków powinny być dopełnione opłatami za dobra i usługi lokalne. Biorąc pod uwagę fakt, że gminy nie są powołane do prowadzenia działalności komercyjnej, opłaty te muszą być konstruowane na takiej zasadzie, że odpłatność za dostarczoną przez gminę usługę lub dobro nie powinna przewyższać kosztów ich świadczenia bądź dostawy. Zwiększanie poziomu świadczenia usług zatem wiązałoby się najczęściej z podwyższaniem wysokości pobieranych za nie opłat.

Problemem pozostaje opłata, która obecnie jest przypisana gminom *Ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* i w części gmin jest istotną częścią

⁷⁴⁰ Jako przykład można podać np. ograniczenia wynikające z *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami*.

ich dochodów, tj. opłata eksploatacyjna. Jest to źródło dochodu, które budzi dość dużo kontrowersji, bowiem niektóre gminy bez żadnego zaangażowania i wysiłku otrzymują znaczące dochody z tego tytułu (np. najbogatsza gmina w Polsce – Kleszczów). Inne, ze względu na brak zasobów naturalnych i swoje położenie, nie osiągają nawet najmniejszych dochodów z tego tytułu. Wydaje się, że tego typu dochody mogłyby stanowić źródło środków przeznaczonych na system wyrównywania dochodów gmin. Dążąc do relatywnie równomiernego rozmieszczenia bazy podatkowej, można byłoby wyeliminować to źródło dochodów jako zasilające bezpośrednio budżety wybieranych gmin, zapewniając jednak poziom dochodów z wymienionych źródeł adekwatny do zadań.

Przyznanie większych i zdecydowanie bardziej równomiernie rozmieszczonych przestrzennie dochodów musi znaleźć odzwierciedlenie w systemie zasilania zewnętrznego gmin. Środki z tego systemu powinny pełnić funkcję uzupełniającą dochody własne. Przekazywane ze szczebla centralnego do gmin powinny mieć charakter wyrównyujący nadmierne dysproporcje dochodów pomiędzy gminami, ale nie tylko. Zmiany w systemie zasilania zewnętrznego powinny także polegać na uwzględnianiu w mechanizmie wyrównawczym różnic w kosztach wykonywania określonych zadań (np. wynikających z bardzo dużej liczby osób starszych czy też uczniów objętych obowiązkiem szkolnym, z małej gęstości zaludnienia bądź pełnienia funkcji metropolitalnych czy wielkomiejskich), jak to ma miejsce np. w Skandynawii. Wprowadzenie tego typu rozwiązania wymaga ustalenia standardu, co najmniej kosztowego, świadczenia poszczególnych rodzajów usług i dostawy dóbr publicznych. Rozwiązaniem alternatywnym jest oparcie zasilania pod względem kosztowym na strukturze populacji danej jednostki, która generuje określone potrzeby w zakresie dóbr i usług komunalnych⁷⁴¹. W strukturze mieszkańców danej jednostki można byłoby wyznaczyć te grupy, z którymi wiąże się konieczność ponoszenia znacznie wyższych kosztów (np.: uczniowie, osoby starsze, niepełnosprawne, bezrobotne i ubogie). W zależności od ich udziału w ogólnej liczbie mieszkańców, jednostce byłyby przyznawane wyższe środki. Konstrukcja transferów zewnętrznych powinna być prosta i czytelna, a zarazem musi być oparta na obiektywnych kryteriach, bez pozostawiania uznaniowości w jej przyznawaniu podmiotowi ją rozdzielającemu. Transfery te powinny służyć tym wspólnotom samorządowym, które charakteryzują się niskimi dochodami własnymi w stosunku do pozostałych, na pokrycie określonej części kosztów zadań obligatoryjnych. Wdrożenie zmian w systemie dochodów własnych powinno przyczynić się do zmniejszenia nierówności pomiędzy jednostkami, a zatem zmniejszenia znaczenia transferów wyrównawczych w budżetach gmin.

Odrebnym zagadnieniem jest część subwencji, która została wprowadzona jako element wyrównywania poziomu (część równoważąca subwencji ogólnej). Pojawiające się propozycje zmian w zakresie tej części subwencji są uzależnione od rodzaju oraz poziomu zamożności jednostek, które je zgłaszają. Od dawna bogate

⁷⁴¹ Jest to rozwiązanie dość proste. Można byłoby zastosować znacznie bardziej skomplikowane, jednak przy założeniu, że to dochody mają mieć charakter uzupełniający, nie wydaje się zasadne wprowadzanie skomplikowanych algorytmów ich naliczania.

gminy, zwłaszcza miasto stołeczne Warszawa, postulowały zmniejszenie swoich obciążeń z tytułu wpłat na tę część subwencji. Biedniejsze gminy obawiają się jednak, że obniżenie puli środków do podziału niekorzystnie odbije się na ich dochodach. Mimo zapewnień, że taka sytuacja nie będzie miała miejsca, są przeciwne tego typu rozwiązaniom. Uważają bowiem, że niekorzystna sytuacja biedniejszych gmin jest często niezależna od nich samych, podobnie jak i tych bogatych, a wszystkie jednostki mają przypisane takie same obligatoryjne zadania do realizacji, na które muszą mieć zapewnione środki finansowe. Te propozycje rozwiązań nabrały charakteru sformalizowanego i została przygotowana propozycja zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, lecz, jak dotychczas, nie znalazła ona poparcia wśród polityków⁷⁴².

Decyzje, dotyczące pozostawienia lub likwidacji tej części subwencji, powinny być uzależnione od rozwiązań przyjętych w zakresie wyposażenia we własne źródła dochodów i przeprowadzenia analizy równomierności rozmieszczenia bazy podatkowej, a więc i wielkości dochodów. Propozycje całościowych rozwiązań powinny również podlegać symulacjom, a do oceny stopnia różnicowania dochodów można wykorzystać np. współczynnik Giniego⁷⁴³. Wydaje się jednak, że wobec zwiększenia stopnia wyposażenia we własne źródła dochodów, nawet w przypadku pozostawienia subwencji w systemie finansowania gmin w celu eliminacji nadmiernych zróżnicowań w obszarze tych dochodów, nie powinna ona mieć istotnego znaczenia. Jej lepsze funkcjonowanie wymaga rekonstrukcji w części obejmującej sposób naliczania wpłat przez jednostki do tego zobligowane. Branie pod uwagę historycznych danych związanych z dochodami do naliczania ich wielkości jest krzywdzące. Może się bowiem zdarzyć, że w momencie załamania koniunktury gospodarczej jednostka musi zaciągnąć kredyt na wpłatę naliczonej subwencji równoważącej wobec braku własnych środków.

Innym problemem, który należy rozwiązać, jest kształt subwencji oświatowej. W obecnym porządku prawnym otrzymują ją wszystkie gminy realizujące zadania edukacyjne. Subwencja została przyznana jednostkom w chwili przeniesienia na nie zadań z tego zakresu. O ile zasadne jest przypisanie zadań edukacyjnych różnym szczeblom JST na poszczególnych etapach edukacji, o tyle sposób finansowania tych zadań wydaje się niewłaściwy. Gminy i pozostałe JST ponoszą wydatki, na które nie mają żadnego wpływu ze względu na fakt, iż to szczebel centralny decyduje o wa-

⁷⁴² Pojawiały się różne pomysły zmian w zakresie solidarności bogatych samorządów z biednymi. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski zgłosiło pomysł, aby fundusz solidarnościowy z wpłat bogatych samorządów (obecnie subwencja równoważąca) był tworzony osobno w każdym z województw. Środki w nim zgromadzone byłyby dystrybuowane wśród najbiedniejszych samorządów w regionie. Ta propozycja ma jednak wielu przeciwników. Związek Miast Polskich stwierdził, iż jest to dobra propozycja, ale dla bogatych województw, tych, w których jednostki są zamożne. To one będą dzielić pomiędzy siebie „bogactwo”. W regionach biednych do podziału zostanie jedynie „bieda”.

⁷⁴³ Współczynnik Giniego, zwany wskaźnikiem nierówności społecznej, jest stosowany do liczbowego wyrażania nierównomiernego rozkładu dóbr, zwłaszcza dochodu.

runkach zatrudnienia nauczycieli oraz zasadach ich awansu zawodowego. W Polsce można byłoby przyjąć podobne rozwiązania, jakie występują w części krajów UE, i pozostawiając zadania edukacyjne gminom i pozostałym JST, zmienić sposób ich finansowania. Nauczyciele byłiby opłacani z dotacji przyznawanej na ten cel z budżetu państwa. Dotacja byłaby uzależniona od tych elementów, które bezpośrednio wpływają na wysokość wynagrodzeń i podlegałyby modyfikacji w sytuacji zmian w regulujących je przepisach prawa. Natomiast pozostałe koszty, w tym związane z utrzymaniem majątku, byłyby ponoszone z budżetów poszczególnych jednostek. Taki sposób finansowania pozwoliłby na obarczenie odpowiedzialnością finansową szczebla centralnego za zmiany wprowadzane w systemie wynagradzania nauczycieli, które obecnie są przerzucane na gminy i pozostałe JST.

Natomiast całkowitej zmiany wymaga konstrukcja systemu dotacji budżetowych udzielanych gminom z budżetu państwa, których udział w ostatnich latach stale wzrastał. Dotyczy to dotacji przekazywanych zarówno na realizację zadań zleconych, jak i współfinansowanie lub finansowanie zadań własnych. Mechanicznie przekazywane dotacje z budżetu państwa na rzecz gmin nie służą ani podnoszeniu jakości lokalnych usług publicznych, ani racjonalności ponoszenia kosztów ich świadczenia. Wręcz przeciwnie, gminy nie są zainteresowane mniej kosztownym realizowaniem dotowanych zadań, bowiem osiągnięte oszczędności podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Ponadto, w przypadku zadań zleconych obowiązuje, przynajmniej teoretycznie, systemowa zasada, że dotacje pokrywają sto procent wydatków na te zadania. Każde z tych zadań jest finansowane z osobna, a samorząd ma wykazać wyłącznie pokrycie określonych wydatków dochodami z dotacji przekazanymi na ten cel. Państwo nie jest zainteresowane sprawdzeniem efektów, a w system dotowania gmin nie są wbudowane żadne zachęty do racjonalnego gospodarowania przyznanymi dochodami. Tak skonstruowany system dotacji uniemożliwia pozyskanie informacji o poziomie finansowania poszczególnych zadań, w przypadku których ma miejsce niedofinansowanie, a w odniesieniu do których finansowanie jest nadmierne.

Rekonstrukcja systemu dotowania gmin powinna być zapoczątkowana zmianą sposobu rozliczania przyznaných dotacji i uzyskaniem przez gminy prawa do pozostawienia zaoszczędzonych środków z dotacji, by propagować wśród gmin racjonalność ich działania, promując oszczędne gospodarowanie przyznanymi środkami. Ostatecznie system dotacji powinien zostać przekształcony w określony zbiór różnego rodzaju instrumentów dofinansowujących zadania zlecone i własne gmin. Poziom dofinansowania powinien być zależny od rodzaju zadania, na które jest przyznawana dotacja; im niższy poziom wpływu gmin na zadanie, tym wyższy poziom dofinansowania lub całkowite finansowanie przez państwo. Poziom dotowania zadań własnych w części powinien także być uwarunkowany przez poziom możliwości danej jednostki. Samo przyznawanie środków dotacyjnych, w części zadań własnych, mogłoby odbywać się w trybie konkursowym, tak by zachęcać gminy do racjonalnego działania i osiągania określonego z góry standardu jakościowego dostarczanych dóbr i usług publicznych na poziomie lokalnym.

Dotacje jako ten element finansowania gmin, który w najwyższym stopniu ogranicza ich samodzielność finansową, powinien wyłącznie współfinansować zadania zlecone oraz uzupełniać braki środków finansowych w tych jednostkach, które bez takiego wsparcia nie mogłyby realizować zadań własnych, zwłaszcza inwestycyjnych, zapewniających możliwość dostarczania dóbr publicznych i świadczenia usług publicznych na podstawowym, ustawowym poziomie. Dotacje nie powinny, jak to ma miejsce obecnie, stanowić istotnego źródła finansowania działalności znacznej części jednostek, szczególnie gmin wiejskich, w których nierzadko ich poziom w budżecie wynosi kilkadziesiąt procent.

Należy podkreślić, że skonstruowanie od podstaw systemu dochodów gmin opartych na źródłach dochodów własnych wymaga wymuszenia na nich oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami. Tylko taka konstrukcja pozwoli na wygospodarowanie przez poszczególne jednostki środków, które będą mogły być przeznaczane na podejmowanie działalności inwestycyjnej sprzyjającej poprawie warunków życia mieszkańców, a także prowadzenie działalności gospodarczej. Jednak, aby tak się stało, muszą zaistnieć pewne uwarunkowania, zwłaszcza odnoszące się do organów władzy lokalnej i do mieszkańców tworzących określone wspólnoty samorządowe. Nie bez znaczenia pozostaje również postawa władz centralnych, które muszą chcieć w większej mierze podzielić się władztwem podatkowym z gminami powołanymi do realizacji zasadniczej części zadań publicznych.

Aby władza lokalna mogła być wyposażona głównie we własne źródła dochodów, w zakresie których dość swobodnie mogłaby wykorzystywać instrumenty władztwa podatkowego, musi charakteryzować się pewnym stopniem dojrzałości i odpowiedzialności za dobro i rozwój swojej jednostki terytorialnej. Dojrzałość ta powinna przede wszystkim przejawiać się w perspektywicznym myśleniu władzy o rozwoju danej jednostki i przedkładaniu dobra wspólnoty samorządowej nad interes wyborczy. Władza lokalna powinna umieć przewidywać skutki i właściwie wykorzystywać przyznane jej władztwo podatkowe, co w połączeniu ze świadomością mieszkańców gmin może prowadzić np. do chwilowej aprobaty nawet wyższych obciążeń podatkowych, służących realizacji zadań społecznie użytecznych. Ważną kwestią w reformowaniu systemu finansowania gmin w Polsce wydaje się zatem uświadomienie mieszkańcom, że środki finansowe na lokalne usługi publiczne pochodzą pośrednio lub bezpośrednio od nich samych. Pozyskiwane środki są przeznaczane na dostawę lokalnych dóbr i usług publicznych oferowanych mieszkańcom. Każdy członek wspólnoty samorządowej powinien zdawać sobie sprawę, że zwiększanie zakresu tych dóbr lub usług czy też zmiana jakości ich dostarczania pociąga za sobą zwiększenie kosztów. Ponadto, mieszkańcy powinni rozumieć, że władza lokalna stale musi podejmować decyzje, np. w odniesieniu do wyboru priorytetów inwestycyjnych, bowiem nie jest możliwe realizowanie wielu różnych inwestycji w tym samym czasie, biorąc pod uwagę ich wysoką kapitałochłonność i ograniczenia finansowe. Co więcej, rozbudowa różnych elementów infrastruktury w przyszłości będzie stanowić dodatkowe koszty jej utrzymania, które również musi ponosić

wspólnota samorządowa, stąd dobór realizowanych inwestycji musi być świadomy i celowy, a nie podyktowany chęcią osiągnięcia krótkowzrocznych celów, np. politycznych (chęć pozyskania wyborców).

Obecny system finansowania gmin, ze znacznym udziałem dochodów transferowych z budżetu centralnego, w tym z tytułu udziałów w podatkach dochodowych, powoduje, że mieszkańcy nie zdają sobie sprawy z tego, że to z ich środków jest finansowany cały szereg lokalnych dóbr i usług publicznych i często wykazują nadmierne żądania w zakresie ich świadczenia i dostawy. Często sprawia to także roszczeniowe podejście mieszkańców do władzy lokalnej oraz podejmowanej przez nią polityki rozwojowej oraz niezrealizowanych, określonych inwestycji służących poprawie warunków ich życia. Niejednokrotnie zmuszona do funkcjonowania w niestabilnym otoczeniu: prawnym, finansowym, instytucjonalnym i politycznym władza samorządowa działa chaotycznie i jest skłonna do doraźnego działania, co nie sprzyja racjonalności jej działania, a tym bardziej zrównoważonemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu jednostki. Funkcjonujący system finansowania gmin, charakteryzujący się wyraźnym ograniczeniem samodzielności, nie prowadzi ani nie premiuje myślenia strategicznego oraz nie pobudza do rzeczywistego zarządzania daną jednostką, a wielokrotnie ogranicza władzę lokalną i w znacznym zakresie do administrowania jednostką. Nie motywuje to jej do analizy racjonalności realizacji poszczególnych działań i oszczędności, zwłaszcza jeśli analizuje się gospodarowanie środkami przyznanymi z dotacji. W ostateczności przyczynia się do ciągłych braków finansowych i niemożności wypracowania potencjału inwestycyjnego odpowiedniego do potrzeb.

Wprowadzenie mechanizmów proefektywnościowych, dzięki oparciu budżetów na dochodach własnych i rekonstrukcji systemu transferów, powinno pozwolić na zwiększenie potencjału inwestycyjnego większości jednostek. Mimo proponowanych zmian, pozostanie pewna grupa gmin, które w dalszym ciągu będą miały duże ograniczenia w tym zakresie, stąd wystąpi konieczność zachowania mechanizmów wyrównywania dochodów jednostek, jednak w istotnie ograniczonym zakresie opisanym powyżej.

Powodzenie zmian w finansowaniu gmin zależy od spełnienia wszystkich, wskazanych w niniejszej części rozprawy, uwarunkowań, w tym głównie wprowadzenia powszechności opodatkowania nieruchomości oraz objęcia podatkiem dochodowym od osób fizycznych również osób, które w chwili obecnej są wyłączone z tego podatku, np. rolników. Ostateczne decyzje, odnoszące się do poszczególnych źródeł dochodów i ich wielkości, jakie powinny zostać przyznane gminom, wymagają przeprowadzenia szczegółowych symulacji i określenia ich konsekwencji w odniesieniu do budżetu centralnego. Wobec stałego niedoboru środków w tym budżecie wydaje się, że strona rządowa przyjmie wyłącznie takie rozwiązania, które pozostaną dla niego neutralne. Dokonywanie pojedynczych symulacji w stosunku do źródeł finansowania gmin wydaje się niezasadne, bowiem system zasilania finansowego obliguje do gruntownej przebudowy i dopiero podjęcie decyzji o przyznaniu konkretnych źródeł ich finansowania powinno uruchomić prace nad konstrukcją

prawną poszczególnych źródeł oraz obliczeniem skutków (konsekwencji) finansowych dla gmin, pozostałych JST i budżetu państwa⁷⁴⁴.

Należy zauważyć, że funkcjonujące w innych krajach systemy zasilania finansowego, obejmujące różne konstrukcje źródeł dochodów, bezpośrednio nie mogą być przeniesione na grunt polski. Wynika to z różnorodnych uwarunkowań wewnętrznych występujących w poszczególnych krajach, jak również z różnych rozwiązań dotyczących zakresu działania jednostek. Jednak doświadczenia samorządu terytorialnego w różnych krajach mogą stanowić wskazówki do wyznaczania kierunków budowy proinwestycyjnego systemu finansowania gmin w Polsce. Tylko taki system, oparty w znacznej części na rzeczywistych dochodach własnych, może przyczyniać się do zwiększania ich potencjału inwestycyjnego umożliwiającemu zwiększenie aktywności inwestycyjnej służącej rozwojowi podstawowych JST w Polsce.

Opisane wyżej zmiany w systemie prawnym, odnoszącym się do źródeł dochodów gmin, mogą doprowadzić do pożądanego celu – zwiększenia potencjału inwestycyjnego tych jednostek na skutek wzrostu poziomu ich samodzielności finansowej tylko w połączeniu z podjęciem przez władze lokalne konkretnych działań w sferze organizacyjnej i ekonomicznej ich funkcjonowania (także w sferze wydatków – opis w dalszej części). Władza lokalna wyposażona w różnego rodzaju instrumenty prawne powinna być zainteresowana dbałością o swoje źródła dochodów. W zależności od rodzaju gminy, a zarazem jej uwarunkowań wewnętrznych rozwoju, działania te powinny być zróżnicowane, ale ukierunkowane na ten sam cel. Wykorzystywanie określonych instrumentów nie zawsze musi służyć osiągnięciu celu fiskalnego w krótkim czasie, a może zmierzać do rozbudowy bazy podatkowej, przyczyniając się w dłuższym okresie do znacznego zwiększenia dochodów.

Władza lokalna powinna zwracać uwagę na stosowanie zasady powszechności opodatkowania oraz dbanie o jak najwyższy poziom ściągalności należnych jej danin, bowiem tylko poczucie sprawiedliwości społecznej sprawia, że mieszkańcy są w stanie zaakceptować nawet chwilowe zwiększenie tych obciążeń. Należy także zwracać uwagę na koszty pozyskania poszczególnych kategorii dochodów, by nie dopuszczać do sytuacji, w której koszty te przewyższają środki pozyskane z danego źródła. Jednak władza lokalna najwięcej uwagi powinna poświęcać racjonalności wydatkowania dochodów i realizacji zadań, w tym inwestycyjnych, dostosowanych do potrzeb wspólnot samorządowych, unikając podejmowania się działań często kosztownych i nieuzasadnionych w różnym zakresie.

Reasumując, autorka dostrzega dwa kierunki działań, aby było możliwe zwiększenie poziomu samodzielności dochodowej gmin w Polsce, znajdujące odzwierciedlenie we wzroście ich potencjału inwestycyjnego. Z jednej strony powinny być to zmiany realizowane na szczeblu rządowym, z drugiej zaś władzy samorządowej na szczeblu lokalnym. Działania rządowe powinny zmierzać do uproszcze-

⁷⁴⁴ Przebudowa systemu zasilania finansowego gmin powinna także zmierzać do rekonstrukcji systemu finansowania pozostałych JST – powiatów i województw.

nia systemu finansowania gmin (przypisanie im kilku źródeł) z jednoczesnym zapewnieniem odpowiedniego poziomu wydajności fiskalnej przyznanym źródłom dochodów. Działania te powinny jednocześnie być ukierunkowane w stronę przeniesienia odpowiedzialności za kreowanie źródeł dochodów gmin na władzę lokalną. Jest to możliwe jedynie w przypadku przypisania gminom zasadniczej części dochodów ze źródeł własnych, na które lokalna władza samorządowa będzie miała istotny wpływ i będzie ponosić odpowiedzialność za wykorzystanie i kreowanie tych źródeł i pozyskiwanie z nich dochodów.

Natomiast działania władz gminnych powinny dotyczyć jak najbardziej racjonalnego spożytkowania tych źródeł. Nie zawsze musi to oznaczać dążenie do pozyskania jak najwyższych dochodów, zwłaszcza w krótkim okresie. Władza powinna przede wszystkim być zainteresowana dbałością i rozbudową potencjalnych źródeł dochodów, aby móc z nich korzystać w określonym czasie. Musi jednak ponosić pełną odpowiedzialność z tym związaną, co nie jest możliwe bez zmian systemowych wskazanych wyżej.

Równoległe wprowadzenie zmian w systemie prawnym i wyposażenie władzy gminnej w instrumentarium umożliwiające jej racjonalne korzystanie z przypisanych im źródeł dochodów powinno przyczynić się do zwiększenia środków finansowych (dochodów), które po zaspokojeniu realizacji zadań bieżących mogłyby budować ich potencjał inwestycyjny, następnie wykorzystywany na tworzenie warunków (podstaw) do dalszej rozbudowy bazy podatkowej.

6.3. Rekomendacje w zakresie zmiany systemu zadań gmin i swobody wydatkowania środków na ich realizację

Nie tylko system dochodów gmin wymaga zmiany, aby było możliwe kreowanie wyższego potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce dzięki zwiększaniu ich samodzielności finansowej (w tym przypadku wydatkowej). W prowadzonej debacie publicznej na temat funkcjonowania gmin i pozostałych JST zwykle najwięcej miejsca poświęca się stronie dochodowej ich działania. Badania empiryczne także wskazywały na najwyższą istotność strony dochodowej w kształtowaniu potencjału inwestycyjnego gmin. Niemniej ważne jest podjęcie dyskusji, a w dalszej kolejności wdrożenie istotnych zmian w konstrukcji systemu ich zadań, a właściwie podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble zarządzania publicznego, co w konsekwencji powinno mieć odzwierciedlenie w wydatkach tych jednostek i wpływać na strukturę ich dochodów.

Wszelkie zmiany w tym zakresie powinny prowadzić do takiej konstrukcji systemu zadań, aby sprzyjała ona poprawie skuteczności oraz racjonalności wydatkowania środków. Aby było możliwe osiągnięcie wskazanego celu, władza lokalna musi zostać wyposażona w szeroki zakres uprawnień odnoszących się do wykonywania przypisanych jej zadań – zwłaszcza organizacji oraz doboru metod uzyskiwania pożądaných efektów, tak by była zainteresowana jak najbardziej racjonalnym

wykorzystywaniem środków przeznaczonych na wykonywanie zadań. Powinno znaleźć to odzwierciedlenie w podwyższeniu poziomu samodzielności wydatkowej gmin w Polsce.

Pierwszą kwestią, wymagającą rozstrzygnięcia, jest podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble zarządzania publicznego oraz określenie zakresu zadań zleczanych gminom przez władzę centralną. Zadania obecnie przypisane gminom do realizacji można uznać za zasadne, bowiem dotyczą one dostawy dóbr i świadczenia usług mieszkańcom wspólnot samorządowych. Jednak należy dążyć do tego, aby katalog ten nie był stale rozszerzany, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie powoduje to zmiany w systemie finansowania tych jednostek. Pewnego rodzaju rozwiązaniem problemu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w danych zakresach mogłoby być precyzowanie właściwie tylko dziedzin działalności gmin, które w zależności od potrzeb mieszkańców regulowałyby szczegółowe zadania wykonywane na rzecz swoich mieszkańców. Takie podejście nie może obejmować wszystkich zadań. Część z nich, najistotniejszych, musi być enumeratywnie wymieniona w przepisach prawa, aby zagwarantować ich podejmowanie przez wszystkie gminy w Polsce.

Największym problemem w przyznaniu większej swobody realizacji zadań gmin jest szeroki zakres zadań zleczonych (głównie z zakresu administracji rządowej), a w dalszej kolejności zadań własnych obligatoryjnych. W odniesieniu do pierwszego rodzaju zadań należałoby rozważyć możliwość i słuszność przekształcenia części z nich w zadania własne gmin. Mogłoby to dotyczyć szczególnie tych zadań zleczonych, które mają charakter zadań stałych, wykonywanych przez wszystkie jednostki w takim samym lub podobnym zakresie⁷⁴⁵. Zadania te są związane np. z obsługą określonych systemów czy też rejestrów, wyborów itp.⁷⁴⁶ Ich realizacja powinna odbywać się według pewnego standardu ustalonego przez szczebel centralny, który wiąże się z ujednoliceniem tych zadań poprzez określenie efektu końcowego ich wykonywania, ale bez ingerencji w sposób ich realizacji. Obecnie gminy wykonują te zadania, co sprawia, że w zasadzie nie prowadziłyby to do rozszerzenia ich zakresu, tylko do zmiany charakteru czynności już realizowanych. Co ważniejsze, ze względu na charakter tych zadań, znaczna część jednostek już dzisiaj traktuje je tak, jakby to były zadania własne. Są one wykonywane przede wszystkim na rzecz mieszkańców, którzy zwykle nie odróżniają zadań zleczonych od własnych i nie różnicują oceny funkcjonowania gmin z uwagi na rodzaj wykonywanych przez nią zadań. Stąd też władzom lokalnym w takim samym stopniu zależy na zapewnieniu wysokiej jakości realizacji zarówno zadań zleczonych, jak i własnych, tym bardziej że gmina nie może odmówić ani ograniczyć wykonywania zadań zleczonych, nawet w sytuacji przekazania zbyt niskiej dotacji na ich realizację⁷⁴⁷.

⁷⁴⁵ Por. Najwyższa Izba Kontroli, *Dotowanie zadań zleczonych...*, op. cit., s. 17-19.

⁷⁴⁶ Dotyczą one: wykonywania zadań określonych w *Ustawie z dnia 10 kwietnia 1979 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych*, prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej według właściwości miejsca zamieszkania przedsiębiorcy czy też sporządzania i aktualizacji spisu wyborców, obsługi administracyjnej, a także wykonywania zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów na obszarze gminy oraz w trakcie referendum ogólnokrajowego.

⁷⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Dotowanie zadań zleczonych jednostkom...*, op. cit.

Zamiana znacznej części zadań zleconych we własne powinna także wiązać się, podobnie jak w przypadku zadań własnych obligatoryjnych gmin, z ich standaryzacją, a więc określeniem minimalnych wymogów jakościowych ich realizacji (a w zasadzie ustaleniem efektu), bez wskazywania, w jaki sposób mają one zostać osiągnięte, co zapewniłoby gminom swobodę w dostawie dóbr i świadczeniu usług, a jednocześnie gwarantowałoby mieszkańcom dostęp do dóbr i usług podobnej jakości, niezależnie od jednostki, w której by się znaleźli. Standaryzacja lokalnych dóbr i usług publicznych jest jednak bardzo trudna i wymaga zawarcia pewnego rodzaju kompromisu między stroną rządową a samorządową. Wypracowany standard byłby „wersją minimum”, którą musiałaby zagwarantować każda jednostka, natomiast gminy, które chciałyby i mogłyby dostarczać dobra i usługi na wyższym poziomie, mogłyby to czynić. Standaryzacja w pierwszej kolejności powinna objąć zadania zlecone, przekwalifikowywane na własne, zaś w dalszej pozostałe zlecone i własne obligatoryjne.

Przekwalifikowanie zadań zleconych w zadania własne musiałyby znaleźć odzwierciedlenie w finansowaniu jednostek. Powinno przyczynić się do ograniczenia dotowania gmin, rozliczanego na obecnych zasadach. Najlepszym rozwiązaniem byłoby zwiększenie własnych źródeł dochodów, a w przypadku pozostania przy dochodach dotacyjnych należałoby zastosować rozwiązania zaproponowane wcześniej dla tego typu dochodów gmin. Nie można jednak dopuścić do sytuacji, w której władza centralna doprowadzi do zmiany charakteru zadań bez rekompensaty finansowej. Wycena tych zadań powinna być przeprowadzona rzetelnie, z uwzględnieniem wszystkich kosztów, które muszą ponosić jednostki, aby je wykonywać według określonego standardu⁷⁴⁸. Całościowe oszacowanie kosztów realizacji wszystkich zadań przypisanych gminom według określonych standardów ich realizacji powinno determinować zakres i wielkość źródeł dochodów tych jednostek – przede wszystkim przyznanie im trzech źródeł wskazanych w poprzedniej części rozprawy. Jeżeli okazałoby się, że dochody uzyskane z tych źródeł są niewystarczające, niezbędne jest przyznanie gminom kolejnych – najlepiej własnych z określonym zakresem władztwa podatkowego⁷⁴⁹.

Przejęcie stałych zadań zleconych do katalogu zadań własnych powinno zapewnić gminom zwiększenie elastyczności gospodarowania środkami i zachęcać je do poszukiwania lepszych i tańszych rozwiązań odnoszących się do ich realizacji. Ponadto, gminy mogłyby w większym stopniu dostosowywać sposób wykonywania tych zadań do miejscowych warunków. Zdecydowanie łatwiej jest bowiem gospodarować środkami w sytuacji, kiedy nie są określone sztywne ramy ich wydatkowania oraz wymóg rozliczania się z każdej zaangażowanej złotówki, jak ma to miejsce w przypadku obecnych dotacji celowych na realizację zadań zleconych. Pozostawienie w tym zakresie większej swobody gminom skłoni je być może do szerszego podejmowania współpracy pomiędzy nimi w celu bardziej racjonalnej rea-

⁷⁴⁸ Ibidem.

⁷⁴⁹ Propozycje zostały zaprezentowane w dalszej części rozdziału.

lizacji zadań, np. z zakresu transportu publicznego czy też gospodarki wodno-ściekowej. Powinno także wymusić na władzy lokalnej poszukiwanie rozwiązań stosowanych obecnie w sektorze prywatnym, a związanych z podwyższaniem efektywności działania. Jednym z nich mogłoby być szersze wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego bądź outsourcingu.

Dodatkowym argumentem, przejawiającym za przekształceniem zadań zleconych we własne, jest ograniczenie kosztów administracyjnych, tak po stronie administracji rządowej na szczeblu centralnym, jak i w gminach. Aktualnie na szczeblu centralnym są wydatkowane środki na: planowanie, kontrolę wykonywania i rozliczanie dotacji celowych na większość zadań zleconych. Podobna sytuacja występuje po stronie gmin. Gminy angażują zasoby ludzkie w planowanie i rozliczanie dotacji oraz w prowadzenie podwójnej ewidencji i sprawozdawczości⁷⁵⁰. Uwolnione zasoby ludzkie mogłyby być zaangażowane w świadczenie usług na rzecz mieszkańców.

Metodyka obliczania dotacji celowych na zadania zlecone powinna uwzględniać zróżnicowane warunki działania poszczególnych gmin. Z analizy rozwiązań, dotyczących obliczania tych dotacji stosowanych od początku funkcjonowania gmin w Polsce, wynika, że nie udało się takowej wypracować. Stąd też nie zapewniono adekwatnego dotowania tych zadań poszczególnym gminom. Zredukowanie liczby tych zadań do niezbędnego minimum wyeliminuje, a przynajmniej w istotnym stopniu ograniczy ten problem. Jednak niezbędne jest wypracowanie algorytmu do obliczania dotacji przekazywanych na rzecz gmin w przypadku zadań, które pozostaną zleconymi.

Zamiana części stałych zadań pozwoliłaby również na rozwiązanie konfliktu interesów między ministrem do spraw finansów, który podejmuje działania na rzecz zachowania kontroli wydatków budżetu państwa i ograniczenia deficytu, a gminami zainteresowanymi zachowaniem samodzielności wydatkowania środków związanej z doбором metod realizacji lokalnych zadań publicznych, w tym ustalaniem poziomu wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach gmin i ich jednostkach organizacyjnych czy innych wydatków ponoszonych na ich realizację. Koszty te różnią się pomiędzy poszczególnymi jednostkami, co wynika choćby z: odmiennej sytuacji na rynku pracy, możliwości zatrudnienia specjalistów z określonego zakresu czy też kosztów różnego rodzaju usług i dostaw na lokalnych rynkach.

Część zadań zleconych, ze względu na ich charakter oraz duży udział wydatków z tego tytułu w budżetach gmin, np. wydatki o charakterze transferowym na wypłatę różnego rodzaju świadczeń społecznych, powinna pozostać zlecona. Realizacja tych zadań powinna być finansowana wprost z budżetu państwa w formie dotacji celowych, natomiast koszty obsługi tych zadań mogłyby być pokrywane przez gminy w ramach zadań własnych, po adekwatnym zwiększeniu dochodów własnych gmin w związku z ich przejęciem. Koszty pozostawionych gminom zadań zleconych tego typu muszą być kalkulowane w taki sposób, aby pokrywały w stu procentach

⁷⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Dotowanie zadań zleconych...*, op. cit., s. 17-19.

wydatki gmin na ich realizację. W zasadzie można byłoby stwierdzić, że w tym przypadku gmina byłaby jedynie pośrednikiem w przekazywaniu środków.

Gdyby przekwalifikowanie zadań zleconych we własne nie zostało dokonane, niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do udoskonalenia algorytmu naliczania środków finansowych, które powinny być przekazywane na ich realizację, z uwzględnieniem zróżnicowanych warunków i kosztów realizacji tych zadań w różnych jednostkach (np. z uwagi na ich wielkość oraz pełnione funkcje w strukturze osadniczej). Wyliczona z wykorzystaniem algorytmu dotacja musi pokrywać koszty wykonania tych zadań. W takim przypadku również należy zastosować rozwiązania zaproponowane przy opisie dotacji jako źródła dochodów gmin.

Gminy powinny także mieć większą swobodę w realizacji zadań własnych obligatoryjnych. O ile zasadne jest spełnienie postulatu, aby w zakresie tych zadań mieszkańcy wszystkich jednostek w Polsce mieli dostęp do ich świadczenia, o tyle często bardzo szczegółowe określanie sposobu ich realizacji wydaje się nieuzasadnione. Konieczne wydaje się ustalenie, jak w przypadku opisywanych wyżej zadań, minimalnego standardu ich świadczenia i pozostawienie sposobu jego osiągnięcia wykonawcom tych zadań, a więc gminom lub jednostkom im podległym. Trudne do rozwiązania pozostają te zadania, które wymagają ujednolicenia pewnych elementów ich realizacji i tym samym muszą być ustalane centralnie. Można w tym miejscu wymienić, choćby system kształtowania wynagrodzeń nauczycieli. Gminy są zobowiązane do zapewnienia środków na finansowanie wynagrodzeń nauczycieli w wysokości wyznaczonej przez ustawodawcę, niezależnie od wielkości otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej. Analogiczne problemy z określaniem różnych elementów, które wpływają na koszty realizacji zadań, mają gminy z zadaniami z zakresu: ochrony przeciwpożarowej, zarządzania kryzysowego czy też ochrony środowiska⁷⁵¹. Są one rzadziej wskazywane z racji skali wydatków ponoszonych przez jednostki z tytułu jego realizacji.

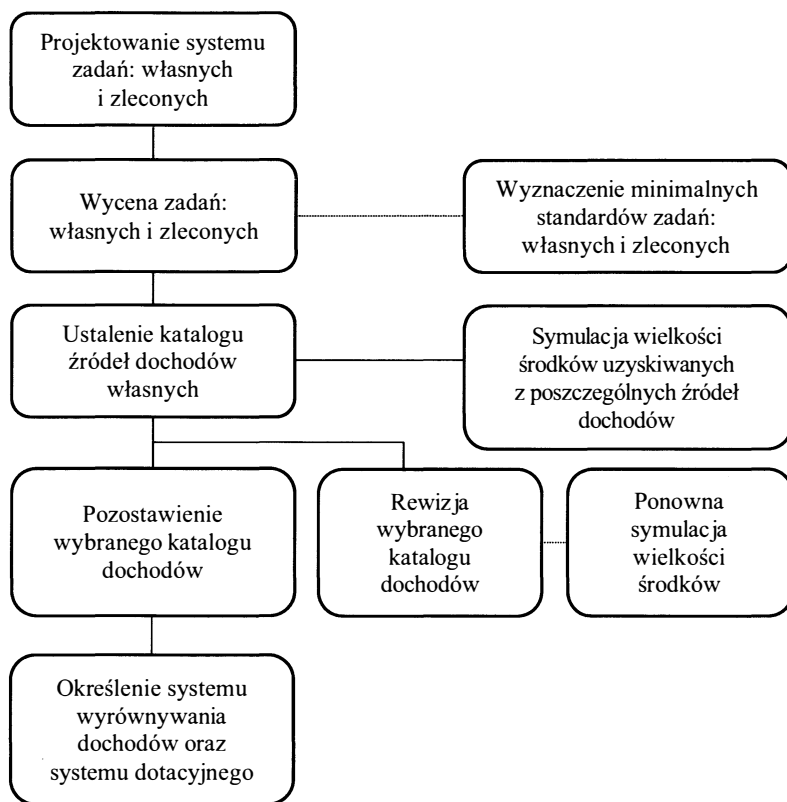
Rozwiązaniem problemu niskiego finansowania zadań oświatowych w gminach w odniesieniu do wysokości wydatków ponoszonych na ich realizację, jak również w ogóle finansowania zadań z tym związanych mogłoby być przyjęcie wskazanego już rozwiązania, w którym państwo z budżetu za pośrednictwem gmin finansowałoby wynagrodzenia nauczycieli, ponosząc przy tym konsekwencje wszelkich zmian dokonywanych w tym zakresie. Pozostałe zadania dotyczące edukacji i oświaty byłyby finansowane z dochodów własnych gmin, po zapewnieniu zreformowania systemu zasilania finansowego i oparciu dochodów gmin na kategoriach dochodów własnych. Podobnie mogłyby być finansowane zadania, w których obecnie występuje ten sam problem.

Reasumując, należy zauważyć, że nie jest możliwe rozpatrywanie konstrukcji zadań przypisanych gminom do realizacji w oderwaniu od systemu ich zasilania finansowego (źródeł dochodów). Dokonując rekonstrukcji obu elementów, trzeba

⁷⁵¹ Por. M. Korolewska, *Informacja na temat, jakie zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, 2013, nr 4(40), s. 244-267.

przeprowadzić ją na pewnych etapach, aby w jak najwyższym stopniu zagwarantować realizację zasady adekwatności (rysunek 6.3.).

Rysunek 6.3. Etapy rekonstrukcji systemu zadań i źródeł zasilania finansowego gmin w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Zatem w pierwszej kolejności należy dokonać rozstrzygnięć dotyczących określenia konstrukcji zadań własnych (obligatoryjnych i fakultatywnych) z założeniem zamiany części zadań zleconych we własne i zadań zleconych. Następnie niezbędne jest dokonanie rzetelnej wyceny realizacji tych zadań. Nie jest to jednak możliwe bez wyznaczenia minimalnych standardów ich realizacji, bowiem to samo zadanie może być wykonywane przez rozmaite jednostki na różnym poziomie, różnorodnej jakości. Nie chodzi o to, aby ustalić sposób ich realizacji, ale wskazać minimalne

efekty końcowe świadczenia usług lub dostawy lokalnych dóbr publicznych. Podkreślenia wymaga określenie ‘minimalne’, bowiem jednostka, wykazując się wyższą racjonalnością gospodarowania środkami finansowymi pozostawionymi jej do dyspozycji, mogłaby zapewnić realizację swoich zadań w szerszym zakresie i lepszej jakości.

Dysponując informacją odnoszącą się do wysokości kosztów realizacji zadań przypisanych gminom do realizacji, co najmniej na minimalnym poziomie można przystąpić do określenia katalogu źródeł dochodów, które zostaną przekazane gminom jako dochody własne (w pierwszej kolejności zreformowany podatek od nieruchomości, lokalny podatek dochodowy i dochody z majątku). Oszacowanie wielkości środków, jakie jednostki mogą osiągnąć z tych źródeł, powinno stanowić podstawę do podjęcia ostatecznej decyzji o pozostaniu wyłącznie przy tych źródłach albo ich wzbogaceniu o inne. Co ważne, nie chodzi tu o przyznanie jak największej liczby źródeł dochodów, ale jednego, dwóch dodatkowych, jednak charakteryzujących się dość wysoką wydajnością fiskalną oraz jak najbardziej równomiernym rozmieszczeniem bazy podatkowej. Źródłem dochodów, które mogłyby zachować gminy, jest np. podatek od środków transportowych czy też zupełnie nowa danina zastępująca obecnie funkcjonujące mało wydajne źródła dochodów gmin, takie jak: opłata miejscowa, uzdrowiskowa bądź targowiskowa.

Ostatnim elementem, wymagającym rozstrzygnięcia, jest ustalenie systemu finansowego zasilania zewnętrznego jednostki z budżetu państwa. Zasilanie to powinno, jak już zauważono, odnosić się nie tylko do wyrównywania dochodów, lecz także uwzględniać koszty realizacji lokalnych zadań publicznych, mające odzwierciedlenie w wielkości wydatków ponoszonych na określone z nich. Ponadto, z budżetu państwa powinny być przekazywane środki na realizację zadań zleconych pozostawionych po przekształceniu. Ich konstrukcja musi uwzględniać wcześniej zaproponowane rozwiązania.

Gminy, a właściwie władza lokalna powinna być zachęcana przez różnego rodzaju konstrukcje prawne (instrumenty) do racjonalnego gospodarowania wszystkimi środkami, co w połączeniu z przyznaniem im znacznie szerszego władztwa podatkowego wobec ich własnych źródeł dochodów, powinno doprowadzić do zwiększania ich możliwości wygospodarowywania środków na działalność inwestycyjną.

Niezbędnym warunkiem zwiększania potencjału inwestycyjnego gmin jest zwiększenie racjonalności wydatkowania środków na realizację ich zadań w wyniku podwyższenia poziomu ich samodzielności wydatkowej. Analiza dotychczasowej praktyki realizacji zadań wskazuje na konieczność podejmowania przez władzę lokalną działań w zakresie racjonalności zatrudnienia niezależnie od rodzaju gminy, choć największe rezerwy występują w dużych jednostkach (miejskich, miastach na prawach powiatu). Jest to tym bardziej istotne, że w ostatnich latach obserwuje się stały wzrost wydatków na obsługę administracyjną w wydatkach bieżących. W administracji samorządowej należałoby promować pracowników wykazujących się zaangażowaniem i skutecznością działania, podobnie jak ma to miejsce w sek-

torze prywatnym. Innym elementem, wymagającym zmian w kierunku ograniczenia wydatków, jest dbałość o substancję budowlaną, aby nie ulegała zbyt szybkiej degradacji. Niezbędne jest angażowanie osób, które od momentu odbioru prac elementów budowlanych, poprzez stałe monitorowanie i kontrolę zabezpieczałyby wykonywanie lub także zlecenie napraw, konserwacji, celem zachowania ich w jak najlepszym stanie, by mogły służyć wspólnocie samorządowej. Zasadne jest również podejmowanie działań zmierzających do reorganizacji, w wielu przypadkach sposobu świadczenia usług (czy to w sektorze wodno-kanalizacyjnym, czy też gospodarki odpadami). Władza lokalna powinna kierować się rachunkiem ekonomicznym, zwłaszcza kiedy dotyczy to zadań, których efekty są w pełni mierzalne i mogą być zestawiane z nakładami na ich realizację. Jednostki niezwykle rzadko korzystają z możliwości zlecenia dostawy lokalnych dóbr lub usług publicznych podmiotom zewnętrznym, ze względu na obowiązujące procedury, a zarazem negatywną ocenę tego typu działań, szczególnie gdy posiadają własne jednostki organizacyjne, mimo że koszty ich działania są wyższe niż w przypadku zastosowania outsourcingu.

Tak więc, tylko racjonalne podejście władzy lokalnej do wydatkowania środków pochodzących ze źródeł dochodów, na które może ona oddziaływać⁷⁵², zapewne doprowadzi do zwiększenia potencjału inwestycyjnego wygospodarowywanego przez gminy. Jednak aby to było możliwe, nieodzowne jest podwyższenie nie tylko poziomu ich samodzielności dochodowej, ale także wydatkowej.

Reasumując, autorka widzi, podobnie jak w przypadku systemu dochodów gmin, dwa kierunki działań, które mogą służyć zwiększeniu poziomu samodzielności wydatkowej gmin w Polsce i powinny przyczyniać się do wzrostu ich potencjału inwestycyjnego. Zatem muszą to być działania rządowe, które powinny zmierzać do ograniczenia zakresu i liczby zadań zleconych na rzecz zadań własnych oraz minimalizowania ustawowych ograniczeń i wytycznych odnoszących się do sposobu realizacji obligatoryjnych zadań własnych. Tylko przyznanie istotnego poziomu swobody władzy gminnej w sposobie wykonywania zadań oraz zmiany sposobu ich finansowania (systemu dotacji) może przyczynić się do bardziej racjonalnego podejścia tych władz do realizacji wszelkich zadań. Natomiast władze gminne powinny zmienić filozofię funkcjonowania związaną z poszukiwaniem jak najtańszych rozwiązań służących realizacji zadań, a właściwie osiąganiu efektów przy zachowaniu standardów dostawy dóbr i świadczenia usług publicznych. W różnych obszarach działania władz gminnych można dopatrywać się w obecnym systemie niegospodarności czy też niskiej gospodarności środkami publicznymi pozostającymi w gestii władzy lokalnej, co potwierdzają liczne wyniki kontroli, np. Najwyższej Izby Kontroli⁷⁵³.

Jedynie połączenie racjonalności działania władzy lokalnej w zakresie wydatkowania środków związanych z realizacją zadań i osiągania dochodów zapewni

⁷⁵² W granicach określonych prawem, ale ze znacznym poziomem samodzielności wydatkowej.

⁷⁵³ Wyniki kontroli dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/prosta/> (data dostępu: 06.06.2018).

uwolnienie części środków finansowych, które będą mogły zwiększać ich potencjał inwestycyjny.

6.4. Rekomendacje w zakresie zmiany sposobu limitowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania gmin

Ostatnim elementem wymagającym zmiany, a który nie został jeszcze omówiony w kontekście podwyższenia poziomu samodzielności finansowej gmin w konsekwencji prowadzącej do zwiększenia ich potencjału inwestycyjnego, jest rekonstrukcja systemu limitowania zadłużania się tych jednostek. Należy podkreślić, że kierunek zmian, który został zapoczątkowany w 2014 roku w tym zakresie, jest właściwy. Niezbędne jest bowiem indywidualne ustalanie możliwości i wielkości zadłużania się poszczególnych jednostek. Jednak, jak zauważono w rozdziale drugim, konstrukcja IWZ nie do końca spełniła cele, które im przypisywano, stąd jest często poddawana krytyce.

Limitowanie możliwości zadłużania się gmin, podobnie jak i pozostałych JST, jest rozwiązaniem zasadnym. Nadmierne sięganie po środki zwrotne przez gminy może prowadzić do sytuacji, w której władza centralna będzie zmuszana do podejmowania bardzo radykalnych decyzji, wraz z łączeniem jednostek, jak miało to miejsce w przypadku gminy Ostrowice, której poziom zadłużenia, a w rezultacie kosztów obsługi długu, uniemożliwił realizację przypisanych jej zadań. Wobec braku możliwości ogłoszenia upadłości przez gminy oraz ze względu na ich duży majątek, instytucje finansowe traktują je jako w pełni wypłacalnego klienta, a władza lokalna zainteresowana reelekcją często sięga po zwrotne finansowanie, aby urzeczywistniać inicjatywy zgłaszane przez społeczność lokalną bez analizy kosztów jego wykorzystania i możliwości spłaty. System limitowania zadłużania wszystkich JST w Polsce, w tym gmin, powinien bazować na zasadach podobnych do obowiązującego podmioty komercyjne na rynku. Wymagałoby to jednak zmiany wspomnianego wcześniej podejścia instytucji finansowych, które w sytuacji przyznania finansowania zwrotnego byłyby współodpowiedzialne za nie, co zmusiłoby te instytucje do rzetelnej oceny sytuacji finansowej jednostki, której byłoby udzielane finansowanie. Ocena finansowa powinna być oparta na grupie wskaźników określających zdolność do spłaty zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi na warunkach ustalonych w umowie pomiędzy podmiotami. Niewypłacalność jednostki lub problemy ze spłatą bez realizacji nadzwyczajnych dochodów, np. ze sprzedaży majątku, powinna skutkować także odpowiedzialnością tych instytucji finansowych, stale kreujących nowe instrumenty finansowania, po które sięgają JST wobec istniejących ograniczeń prawnych.

Jednak wobec braku możliwości zastosowania wskazanego wyżej rozwiązania, niezbędne jest limitowanie ustawowe zadłużenia gmin i pozostałych JST, które powinno obejmować wszystkie tytuły dłużne, zwłaszcza pojawiające się masowo

na rynku różnego rodzaju niestandardowe (niekonwencjonalne) instrumenty finansowania budżetów gmin, np.: leasing zwrotny, subrogacja, finansowanie kapitałowe czy płatności ratalne. Aktualny stan prawny „nie nadaża” w tym zakresie za dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą i kreatywnością instytucji finansowych oferujących na rynku coraz to nowe instrumenty finansowe, z których coraz częściej korzystają gminy, chcąc zapewnić sobie środki finansowe w przypadku osiągnięcia lub też zbliżania się do osiągnięcia maksymalnego poziomu limitowanego zadłużenia. Ustawowo powinien zostać określony katalog tytułów dłużnych, z którego gminy i pozostałe JST mogłyby korzystać w ramach określonego ustawowo limitu zadłużenia. Można byłoby dopuścić użycie także innych instrumentów, ale w sytuacji, kiedy wywoływałyby one podobne konsekwencje ekonomiczne i prawne, musiałyby być zaliczane również do kategorii długu. Jednocześnie należy przyjąć regulacje prawnie ograniczające możliwości zadłużania się gmin poza sektorem bankowym (w tzw. parabankach)⁷⁵⁴. Wprowadzona od 2011 roku zasada zaciągania zadłużenia, którego spłata przekracza rok obrotowy, wyłącznie na wydatki majątkowe, powinna zostać utrzymana. Finansowanie bieżącej działalności jednostki długiem nie sprzyja rozwojowi gmin.

Dyskusyjne pozostaje zarazem stosowanie określonych wyłączeń z obliczania IWZ. Obecnie wyłączone ze wskaźnika są przede wszystkim zobowiązania zaciągane w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE⁷⁵⁵, lecz równocześnie zobowiązania związków gmin, na które gmina udzieliła poręczeń i gwarancji, obligacje wyemitowane przed 1 stycznia 2010 roku, nominowane w walutach obcych na zagranicznych rynkach kapitałowych, zobowiązania zaciągnięte na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, przekształcanego na zasadach określonych w *Ustawie o działalności leczniczej* oraz poniesione wydatki bieżące w tym zakresie (wyłączenia czasowe), jak również obligacje przychodowe. O ile pierwsza i ostatnia grupa wyłączeń może być przyjęta jako zasadna, o tyle pozostałe powinny być także uwzględniane w wyliczeniach IWZ. Stosowanie limitowania poziomu zadłużenia gmin powinno mieć jeden zasadniczy cel – ochronę jednostek w przyszłości przed utratą płynności i problemami z zapewnieniem finansowania realizacji zadań własnych obligatoryjnych.

Zastosowanie wskazanych rozwiązań nie wyklucza przypisania gminom określonego poziomu samodzielności przychodowej. Można byłoby dopuścić możli-

⁷⁵⁴ Por. M. Poniatowicz, D. Wyszowska, E. Piekarska, *Kontrowersje wokół niekonwencjonalnych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2017, nr 5, s. 99-116.

⁷⁵⁵ Zobowiązania na realizację projektów UE obejmują: spłatę rat kapitałowych kredytów i pożyczek wraz z odsetkami; wykup papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem; potencjalne wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym w terminie do 90 dni po upływie realizacji projektu i otrzymaniu refundacji; odsetki i dyskonto od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy; spłaty rat kapitałowych z odsetkami i dyskontem od zobowiązań na wkład krajowy zaciągniętych na realizację projektu finansowanego w co najmniej 60% środkami UE.

wość wykorzystania przez jednostki tytułów dłużnych innych niż wymienione w katalogu, które także byłyby zaliczane do długu, pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej, kierującej się w ocenie jedynie względami prawnymi i ekonomicznymi. Mogłoby się bowiem okazać, że zastosowanie tego typu rozwiązań byłoby mniej kosztowne dla jednostki od wymienionych w przepisach tytułów.

Niezbędne do podwyższenia poziomu samodzielności przychodowej gmin jest dokonanie zmian w konstrukcji IWZ. Obecna ogranicza możliwości restrukturyzacji długu JST i wcześniejszej spłaty długu, nawet w sytuacji, kiedy jednostki posiadają własne środki finansowe. Ponadto, konstrukcja ta nie ujmuje rodzaju jednostki ani rzeczywistej możliwości spłaty zaciągniętego przez nią zadłużenia. Nie minimalizuje w odpowiednim stopniu zagrożenia wystąpienia nadmiernego zadłużenia JST i kumulacji jego spłaty, zwłaszcza ze względu na wspomniane wyżej nieujmowanie wszystkich kategorii długu czy też wszystkich kosztów dotyczących obsługi długu (np. są pomijane prowizje i opłaty związane z udzielanymi kredytami).

Przy obliczaniu IWZ jest konieczne wyeliminowanie wydatków na obsługę długu z prawej strony relacji określonej w art. 243 *Ustawy o finansach publicznych*. Limitowanie spłaty i obsługi zadłużenia poziomem nadwyżki bieżącej, zgodnie ze stosowanym wzorem, dwukrotnie uwzględnia koszty obsługi długu, po lewej stronie relacji i po prawej, w której już bierze się pod uwagę koszty obsługi długu (pomniejszają one bowiem wysokość nadwyżki – są ujęte w wydatkach bieżących). Zasadne wydaje się również nieujmowanie kwot dochodów i wydatków UE o charakterze bieżącym przy wyliczeniu limitu spłaty zadłużenia⁷⁵⁶. W ostatnich propozycjach zmian, związanych z wyliczaniem limitów zadłużenia – IWZ, pojawił się także postulat wydłużenia okresu, z którego jest obliczana średnia nadwyżka operacyjna, z 3 do 7 lat⁷⁵⁷. Uzasadnieniem takiej zmiany jest to, że 3-letni okres, z którego jest liczona średnia, nie obejmuje pełnego cyklu koniunkturalnego. W ocenie autorki, zmiana ta będzie niekorzystana dla znacznej części jednostek, bowiem osiągnięcie niskiej nadwyżki operacyjnej lub jej brak w danym roku będzie skutkowało obniżeniem możliwości zadłużania się przez kolejne 6 lat. W ten sam sposób można argumentować wydłużenie tego okresu wobec osiągnięcia szczególnie wysokiego poziomu nadwyżki, jednak pierwsza sytuacja wydaje się dotkliwsza dla gmin.

Ponadto, w proponowanych zmianach pojawia się usunięcie z IWZ planowanych dochodów ze sprzedaży majątku jako elementu zachęcającego niektóre gminy i inne JST do celowego podwyższania planowanych dochodów z tego tytułu, w celu podwyższania limitów zadłużenia⁷⁵⁸. Restrukturyzacja majątku gmin, zwłaszcza w sytuacji zmieniających się potrzeb mieszkańców, jest racjonalna, a środki pozyskane

⁷⁵⁶ Por. *Uzasadnienie do zmiany ustawy o finansach publicznych z dnia 11 kwietnia 2017 roku*, www.portalsamorzadowy.pl/plikiu/97411.html (data dostępu: 06.05.2018).

⁷⁵⁷ Według ostatnich propozycji, wydłużenie okresu wiązałoby się także ze zmianą zastosowania średniej arytmetycznej w średnią ważoną (wartości wag rosłyby wraz ze zbliżaniem się do bieżącego roku budżetowego).

⁷⁵⁸ Autorzy proponowanych zmian zwrócili uwagę na to, że wyeliminowanie dochodów ze sprzedaży majątku z limitu spłaty zadłużenia nie miałyby zawsze negatywnego wpływu na obliczaną relację,

w wyniku sprzedaży środków trwałych, będących jej własnością, powinny pozytywnie oddziaływać na możliwości zadłużania się jednostek, a w zasadzie możliwości spłaty zadłużenia. Stąd, o ile zasadne jest zwrócenie uwagi na realność planowanych wielkości dochodów z tego tytułu przy prezentacji IWZ, o tyle ich usunięcie negatywnie wpłynie na samodzielność przychodową gmin i nie powinno znaleźć zastosowania w praktyce. Regionalne Izby Obrachunkowe mogłyby zostać wyposażone w instrumenty nadzoru umożliwiające ograniczenie wielkości planowanych dochodów z tego tytułu, przyjmowanych do wyliczenia limitów zadłużenia w przypadku braku uprawdopodobnienia ich osiągnięcia przez poszczególne jednostki. Do obliczania limitu należałoby również ujmować przychody z prywatyzacji majątku gmin na zasadach podobnych jak dochody z majątku, co istotnie podwyższyłoby potencjał (limit) zadłużenia gmin, bez zagrożeń związanych z nadmiernym ich zadłużeniem.

Wprowadzone zmiany w IWZ powinny również uwzględniać wyłączenie z limitu spłaty zadłużenia długu spłaconego wcześniej np. środkami nowego długu o niższych kosztach obsługi. Jednak by było to możliwe, gminom i pozostałym JST w Polsce musi zostać przyznane prawo do restrukturyzacji zadłużenia, o ile będzie ono prowadziło do ograniczenia kosztów jego obsługi. W obecnym stanie prawnym jest to wykluczone. Wśród celów zadłużenia się gmin nie jest bowiem ujęta restrukturyzacja długu.

Kolejnym elementem, który powinien być wzięty pod uwagę wśród zmian w sposobie limitowania zadłużenia gmin, jest uwzględnienie ich możliwości (potencjału) do spłaty zaciągniętych zobowiązań. W obecnym systemie prawnym, niezależnie od rodzaju jednostki, jej limit obsługi zadłużenia w danym roku jest podyktowany średnioroczną relacją wielkości nadwyżki operacyjnej, powiększonej o dochody z majątku w stosunku do dochodów ogółem, liczoną z trzech kolejnych lat. Wydaje się, że jednostki o większym potencjale rozwojowym i wyższym poziomie dochodów są w stanie przeznaczyć więcej środków finansowych na spłatę zadłużenia w porównaniu ze swoimi istotnie większymi dochodami ogółem, niż jednostki mniejsze, dysponujące dochodami na znacznie niższym poziomie. Dotyczy to zwłaszcza dużych miast, z jednej strony posiadających największy potencjał dochodowy, z drugiej największe potrzeby inwestycyjne i pożyczkowe. W przyjętej konstrukcji IWZ można byłoby wprowadzić określone współczynniki dla poszczególnych kategorii jednostek, które urealniałyby zdolność spłaty zadłużenia poszczególnych rodzajów gmin, o co w zasadzie od momentu wprowadzenia nowego sposobu limitowania długu postulują same gminy. Limity te muszą być jednak ustalane w sposób racjonalny. Powinny one stanowić swego rodzaju kompromis – wzajemne wyważenie takich wartości, jak bezpieczeństwo finansowe poszczególnych jednostek oraz zdolności gmin do realizacji działalności inwestycyjnej sprzyjającej rozwojowi jednostki.

zgodnie z art. 242 *Ustawy o finansach publicznych*. W przypadku osiągnięcia tych dochodów jednostka mogłaby je przeznaczyć na wcześniejszą spłatę długu, a zatem wyeliminować go z określanego limitu. Gminy mogą jednak nie chcieć dokonywać spłat długu, a środki pozyskane ze sprzedaży przeznaczać na działania inwestycyjne.

Zmiany także wymaga sposób, a w zasadzie rodzaj wielkości przyjmowanych do wyliczenia relacji z art. 243 *Ustawy o finansach publicznych*. Obecnie nawet po zakończeniu roku budżetowego są brane pod uwagę wielkości planowane, a nie wykonane. Dokonywanie wyliczeń IWZ zawsze powinno być oparte na najaktualniejszych danych (z wykonania budżetu). Wielkości wykonane mogą bowiem istotnie różnić się od wartości planowanych, szczególnie w zakresie krytykowanych dochodów ze sprzedaży majątku, co pozwalałoby na urealnianie wyliczanych wartości wskaźników⁷⁵⁹.

Same zmiany uregulowań prawnych, niezależnie do tego, w jakim zmierzałyby kierunku – zaostrenia czy też poluzowania limitowania zadłużania się jednostek – są niewystarczające. Autorka jest zwolennikiem urealnienia limitowania w kierunku zwiększania samodzielności gmin w analizowanym zakresie. Aby środki pochodzące ze zwrotnych źródeł finansowania gmin przyczyniały się do zwiększania potencjału inwestycyjnego jednostek w danym momencie, nie obciążając nadmiernie tego potencjału w przyszłości, władza lokalna, sięgając po zwrotne finansowanie zewnętrzne, musi, podobnie jak przy wydatkowaniu środków na realizację zadań, mieć na względzie racjonalność. Podejmując decyzję o zaciąganiu zobowiązań, powinna analizować i dokonywać wyboru najmniej kosztownych i bezpiecznych tytułów dłużnych z punktu widzenia działalności jednostki. Ponadto, zasadne jest stałe analizowanie możliwości restrukturyzacji zadłużenia w przypadku, gdy gminy otrzymałyby taką możliwość w Polsce. Bowiem zmieniające się warunki na rynku kapitałowym mogą wywoływać istotne różnice w kosztach obsługi zadłużenia.

Sięganie po środki zwrotne powinno być także podyktowane analizą zasadności działań, które mają być z nich finansowane. Realizacja inwestycji zwykle będzie prowadzić do wzrostu bieżących kosztów funkcjonowania (kosztów ich eksploatacji), chyba że będą to inwestycje dążące do ich ograniczania. W pierwszym przypadku przyznanie większej swobody w zakresie zadłużania się jednostek (samodzielności przychodowej) może wywoływać negatywne konsekwencje związane z tworzeniem potencjału w przyszłości; po pierwsze, ze względu na konieczność spłaty zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi, po drugie, ze względu na wzrost wydatków bieżących. W drugim przypadku, w krótkim okresie ograniczą potencjał inwersyjny, ale jednocześnie spowodują jego zwiększenie w przyszłości.

Limitowanie zadłużenia sektora samorządowego, w tym podstawowych JST, jest niezbędne z kilku powodów. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim konieczność zapewnienia normalnego funkcjonowania gmin i realizacji przez nie wszystkich ustawowych zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Jest to możliwe tylko w sytuacji zagwarantowania ich płynności finansowej i zapobiegania nadmiernemu obciążaniu budżetu kosztami obsługi wcześniej zaciągniętego długu. Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia gmin, zwłaszcza z terenu województwa zachodniopomorskiego, istnieje uzasadniona obawa nadmiernego zadłużenia się jednostek. Władza lokalna, chcąc przypodobać się społeczności lokalnej lub realizując

⁷⁵⁹ Por. *Uzasadnienie do zmiany ustawy o finansach...*, op. cit.

strategię rozwoju niedostosowaną do możliwości finansowych, sięga w nadmiarze po zwrotne źródła finansowania, nie podejmując się analizy możliwości spłaty zadłużenia oraz kosztów utrzymania infrastruktury powstającej na skutek wykorzystania środków finansowych pozyskiwanych ze zwrotnych źródeł zewnętrznych.

Limitowanie zadłużenia gmin wynika również z konieczności wypełnienia postanowień międzynarodowych odnoszących się do stanu finansów publicznych, a głównie poziomu państwowego długu publicznego⁷⁶⁰. Dług JST jest bowiem częścią państwowego długu publicznego. Mimo że w Polsce stanowi on niewielką jego część (około 7%), powinien znajdować się w zakresie monitorowania szczybla centralnego. Limitowanie to jest szczególnie uzasadnione w sytuacji zbliżania się państwowego długu publicznego do ustalonych ustawowo progów ostrożnościowych, które uruchamiają określone procedury sankcyjne. Jedną z nich jest konieczność stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, obejmującej nie tylko wydatki budżetu państwa, ale także wydatki poszczególnych JST.

Trudno jest sobie jednak wyobrazić funkcjonowanie zarówno gmin, jak i pozostałych JST bez dostępu do rynku kapitałowego i możliwości zaciągania przez nie długu wobec niedoboru środków własnych na realizację określonych zadań rozwojowych. Jednostki powinny dysponować określonym poziomem samodzielności przychodowej, uwzględniającym wskazane powyżej uwarunkowania. Obecny mechanizm limitowania wykorzystania instrumentów dłużnych przez gminy wydaje się zbyt rygorystyczny.

Stąd autorka dostrzega konieczność wdrożenia dwóch rodzajów działań, aby było możliwe zwiększenie poziomu samodzielności przychodowej gmin w Polsce, które powinno prowadzić do wzrostu ich potencjału inwestycyjnego. Z jednej strony powinny być to działania rządowe, które muszą zmierzać do uelastycznienia zasad limitowania zadłużenia (w tym IWZ) i dostosowania ich do realnych możliwości obsługi zaciągniętego długu. Z drugiej niezbędne są działania władz gminnych, które wymagają przede wszystkim wyprzedzającej szczegółowej analizy zasadności (racjonalności) sięgania po środki ze źródeł zwrotnych. Działalność władzy lokalnej, związana z zaciąganiem długu, obejmuje różne decyzje odnoszące się do: jego rozmiarów, wykorzystywanych instrumentów, okresów spłaty, ale głównie kosztów jego obsługi. Instrumenty dłużne powinny być wykorzystywane tylko w uzasadnionych i wcześniej przeanalizowanych rodzajach inwestycji. Szczególnie zasadne jest sięganie po zwrotne środki w sytuacji realizacji inwestycji rozwojowych (także tych współfinansowanych środkami z bezzwrotnej pomocy UE) i po te, które służą rozbudowie bazy podatkowej w wyniku zmian regulacji prawnych

Reasumując, podwyższanie poziomu samodzielności przychodowej w następstwie zmian regulacji prawnych musi odbywać się w połączeniu ze zwiększeniem odpowiedzialności i racjonalności podejmowania decyzji o wykorzystaniu zwrotnych źródeł finansowania przez władzę lokalną, aby nie osiągnąć odwrotnego do

⁷⁶⁰ Zgodnie z zapisami *Traktatu z Maastricht*, poziom państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% PKB. Zapisy te znalazły się także w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* i *Ustawie z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*.

zakładanego celu zwiększania poziomu samodzielności przychodowej gmin. Podwyższanie poziomu samodzielności przychodowej gmin powinno przyczyniać się do wzrostu ich potencjału inwestycyjnego w różnym czasie. Należy jednak pamiętać, że ostatecznie potencjał ten jest budowany z własnych środków finansowych (dochodów) gmin.

ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI

Gminy stanowią w Polsce podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, które reaktywowano, podobnie jak pozostałe JST, by zapewnić realizację lokalnych zadań publicznych oraz podejmowanie działań na rzecz rozwoju wspólnot samorządowych. Immamentną cechą gmin (także pozostałych JST) powinna być samodzielność, rozpatrywana w różnych aspektach. Z ekonomicznego punktu widzenia najistotniejsza jest samodzielność finansowa. Powinna ona przejawiać się w przyznaniu gminom swobody w zakresie:

- pozyskiwania środków budżetowych z przypisanych im źródeł dochodów;
- wydatkowania środków w związku z realizacją przypisanych im zadań;
- wykorzystania środków ze zwrotnych źródeł w sytuacji czasowego niedoboru dochodów własnych.

Jest to o tyle ważne, że brak samodzielności może prowadzić do tego, że władza samorządowa będzie oczekiwała szczegółowego wyznaczania zadań i środków do ich realizacji przez władzę centralną, co sprawi, że samorząd lokalny stanie się zbędny.

Jednostki samorządu, w tym również gminy, aby zapewnić spełnienie celów, dla których zostały powołane, stale powinny rozbudowywać swój majątek, zwłaszcza obejmujący elementy infrastruktury społecznej i technicznej (gospodarczej). Muszą zatem być zdolne do wygospodarowywania środków finansowych na realizację działań inwestycyjnych, po zagwarantowaniu finansowania wszystkich zadań bieżących. Środki te tworzą ich potencjał inwestycyjny, na który oddziałują różnorodne uwarunkowania. Założono, że jednym z nich jest poziom samodzielności finansowej gmin.

Głównym celem pracy uczyniono dokonanie oceny wpływu samodzielności finansowej na potencjał inwestycyjny gmin w Polsce. Cel ten był możliwy do osiągnięcia dzięki:

- ustrukturyzowaniu pojęć odnoszących się do samodzielności finansowej JST i usystematyzowaniu jej determinant (rozdział 1.);
- ustrukturyzowaniu pojęć związanych z potencjałem inwestycyjnym gmin oraz systematyzacji jego determinant w zestawieniu z czynnikami kształtującymi samodzielność finansową (rozdział 3.);
- przeprowadzeniu pogłębionej analizy uwarunkowań systemowych samodzielności finansowej gmin w kontekście ich wpływu na potencjał inwestycyjny (rozdział 2.);

- przeanalizowaniu metod pomiaru samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin oraz wypracowaniu autorskiej metodologii pomiaru zależności pomiędzy nimi (rozdział 4.);
- przeprowadzeniu pogłębionej oceny poziomu samodzielności finansowej i potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce oraz zależności między nimi (rozdział 5.).

Realizacja wskazanych celów pozwoliła na opracowanie rekomendacji odnoszących się do kształtowania wszystkich trzech aspektów samodzielności finansowej, które w efekcie powinny przyczyniać się do zwiększenia poziomu potencjału inwestycyjnego gmin.

We wstępie rozprawy sformułowano hipotezę, zgodnie z którą to niski poziom samodzielności finansowej gmin w Polsce determinuje niski poziom ich potencjału inwestycyjnego. Poszczególne aspekty samodzielności finansowej (dochodowy, wydatkowy i przychodowy) w różnym stopniu wpływają na potencjał inwestycyjny. Hipoteza została poddana wnioskowaniu sprawdzającemu, w wyniku którego potwierdzono, że niezależnie od rodzaju gminy, to samodzielność finansowa decyduje o ich potencjale inwestycyjnym, przy czym wpływ samodzielności: dochodowej, wydatkowej i przychodowej na potencjał inwestycyjny gmin jest różny, zwłaszcza biorąc pod uwagę rodzaj gminy. Poza wielkościami odzwierciedlającymi różne aspekty samodzielności, jedynie wartość środków pozyskiwanych przez poszczególne jednostki z bezzwrotnej pomocy zagranicznej UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca (jako element polityki aktywnego kreowania zasobów) wywiera nieznaczący wpływ na wielkość potencjału inwestycyjnego gmin, szczególnie jeśli uwzględni się gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu⁷⁶¹. Inne zidentyfikowane uwarunkowania (determinanty) potencjału inwestycyjnego zostały, dzięki zastosowaniu analizy liniowej regresji wielorakiej, uznane za nieistotne statystycznie w kształtowaniu potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce (z niewielkimi wyjątkami). Na uwagę zasługuje fakt, iż we wszystkich zbudowanych modelach liniowej regresji wielorakiej uzyskano wysokie współczynniki determinacji, co oznacza wysoką ich jakość. Przyjęte w modelach zmienne objaśniające w znacznym stopniu wyjaśniały zmienność zmiennej objaśnianej. W przypadku gmin miejskich było to blisko 90%. Za sprawą uzupełniających przeprowadzonych badań jakościowych także potwierdzono istnienie zależności między poziomem samodzielności finansowej a potencjałem inwestycyjnym gmin. Ankietowani skarbnicy gmin w zdecydowanej większości (85,4% skarbników wszystkich gmin, 90,2% skarbników gmin bogatych) wskazali, że zwiększenie poziomu samodzielności finansowej gmin doprowadzi do wzrostu poziomu ich potencjału inwestycyjnego.

Przyjęty tok rozumowania pozwolił na odniesienie się do hipotez szczegółowych. W pierwszej z nich wyrażono przypuszczenie, że obecny system finansowania gmin

⁷⁶¹ Uwzględniając wielkość środków finansowych pozyskanych przez gminy z bezzwrotnej pomocy zagranicznej UE, autorka założyła, prezentując wielkość potencjału inwestycyjnego w rozdziale piątym, że ten element nie będzie miał wpływu na potencjał inwestycyjny jednostek w dłuższym okresie.

ma negatywny wpływ na samodzielność dochodową. System finansowania gmin został skonstruowany blisko 20 lat temu. W momencie jego definiowania obowiązywały, odmienne od obecnych, uwarunkowania prawne i ekonomiczne. Stąd też obecnie jest on przestarzały, mało wydajny fiskalnie, niestabilny, niedostosowany do obecnych warunków, ale przede wszystkim nie motywuje władzy lokalnej do racjonalnego (celowego) działania i nie sprzyja wypracowywaniu środków na realizację inwestycji służących rozwojowi jednostek. Szczegółową analizę systemu dochodów gmin w Polsce zaprezentowano w rozdziale drugim.

System zasilania finansowego gmin, a tym bardziej pozostałych JST w Polsce, nie przystaje do teorii finansów publicznych (doktryny), zgodnie z którą dochody własne powinny stanowić zasadnicze źródło finansowania działalności i powinny pozwalać na realizację zadań własnych. Dochody własne, o których mowa, nie mogą być własnymi tylko z nazwy. Muszą pochodzić z takich źródeł, na które władza lokalna może oddziaływać w określonych granicach prawa. Muszą to być źródła wydajne fiskalnie, o które powinny dbać władze lokalne, ponosząc pełną odpowiedzialność za pozyskiwanie dochodów z tych źródeł i zapewniając finansowanie zadań przypisanych jednostce do realizacji. Funkcjonujący w Polsce system finansowania gmin nie sprzyja tworzeniu potencjału inwestycyjnego.

Gminy, mimo że są jedynymi w Polsce JST, którym przyznano prawo do pobierania dochodów podatkowych i ograniczone istotnie władztwo podatkowe do części z nich, charakteryzują się bardzo niską samodzielnością dochodową. Znajduje to potwierdzenie w przedstawionych w rozdziale piątym wskaźnikach wykorzystanych do oceny tego aspektu samodzielności finansowej. Trudno jest mówić o samodzielności dochodowej gminy, w której budżecie niespełna 10% pochodzi z własnych źródeł dochodów (poza udziałem w PIT i CIT), a takie wartości minimalne w ostatnich latach osiągały niektóre gminy wiejskie. Nawet wśród miast na prawach powiatu były takie, w których poziom tych dochodów nie przekraczał 20%. W związku z tym, należy stwierdzić, że wskazaną jako pierwszą hipotezę szczegółową zweryfikowano pozytywnie.

Niska samodzielność dochodowa znajduje odzwierciedlenie w niewielkiej swobodzie wydatkowania gromadzonych środków budżetowych. W kolejnej hipotezie przyjęto, że dodatkowym elementem, znacząco ograniczającym samodzielność finansową w aspekcie wydatkowym gmin w Polsce, jest konstrukcja systemu zadań przypisanych im do realizacji. Przeprowadzona w rozdziale drugim analiza zadań realizowanych przez gminy pozwala sformułować konkluzję, że gminy w Polsce nie tylko są istotnie ograniczane w przypadku realizacji zadań zleconych, ale także w odniesieniu do zadań własnych ich swoboda jest wysoce ograniczona. Zidentyfikowane, liczne determinanty redukujące zakres samodzielności wydatkowej, wynikające z konstrukcji systemu zadań gmin w Polsce, sprawiają, że samodzielność ta kształtuje się na niskim poziomie. Potwierdzają to wskaźniki przedstawione w rozdziale piątym. W strukturze wydatków gmin w Polsce dominują te przeznaczone na realizację zadań bieżących i to nie tych, które są wydatkowane przez gminy

w dość swobodny sposób, np. wydatki na kulturę i sport. Co istotne, gminy w zdecydowanej większości są zmuszone do wydatkowania własnych środków budżetowych na finansowanie zadań oświatowych, poza przyznaną częścią oświatową subwencji ogólnej (w niektórych przypadkach dofinansowują te zadania nawet w 80%). Biorąc pod uwagę rozważania teoretyczne oraz zaprezentowane dane empiryczne, można stwierdzić, że tę hipotezę szczegółową także zweryfikowano pozytywnie.

W trzeciej hipotezie szczegółowej założono, że stosowany mechanizm limitowania zadłużania gmin ma negatywny wpływ na samodzielność przychodową. Przeprowadzona w rozdziale drugim analiza obecnego sposobu limitowania zadłużania się gmin w Polsce, jak również wartość wskaźników, które mogą być wykorzystane do oceny stopnia samodzielności przychodowej i zostały przedstawione w rozdziale piątym, potwierdzają przyjętą hipotezę. Szczególnie niekorzystnie kształtują się wskaźniki nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów budżetowych gmin. Jedna czwarta gmin w Polsce dysponuje nadwyżką operacyjną nieprzekraczającą 7% dochodów ogółem. To natomiast w porównaniu z potrzebami inwestycyjnymi i uzależnieniem możliwości zaciągania długu właśnie od wartości tej kategorii istotnie ogranicza zdolność gmin do budowania całkowitego potencjału inwestycyjnego z wykorzystaniem zwrotnych źródeł finansowania. Należy także pamiętać, że nadwyżka ta jest głównym źródłem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W ostatniej hipotezie szczegółowej przyjęto, że to samodzielność dochodowa ma większy wpływ na potencjał inwestycyjny gmin, niż samodzielność wydatkowa i przychodowa. W wyniku liniowej analizy regresji wielorakiej, zaprezentowanej w rozdziale piątym, ustalono, że na potencjał inwestycyjny gmin w Polsce najbardziej oddziałuje samodzielność dochodowa. Jest to zwłaszcza widoczne w gminach wiejskich oraz miastach na prawach powiatu. Pozostałe dwa aspekty samodzielności równocześnie oddziałują na potencjał inwestycyjny, lecz w mniejszym stopniu (wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, w przypadku których do modelu nie weszła żadna zmienna obrazująca samodzielność wydatkową). Wyniki analizy regresji pozwalają na pozytywną weryfikację tej hipotezy szczegółowej.

Warto podkreślić, że rozprawa uzupełnia pewne luki w krajowej literaturze przedmiotu. Wzbogaca ją o kompleksowe podejście do kwestii definicyjnych samodzielności finansowej w poszczególnych jej aspektach oraz potencjału inwestycyjnego podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studia nad krajową i zagraniczną literaturą przedmiotu wykazały bowiem, że analizowane w rozprawie kategorie badacze definiują w sposób niejednoznaczny i nie dokonują systematyzacji ich uwarunkowań, a w przypadku samodzielności finansowej również jej granic. W związku z tym, zaprezentowana w rozprawie systematyzacja determinant analizowanej samodzielności finansowej na tle determinant potencjału inwestycyjnego gmin wydaje się oryginalna.

W rozprawie dokonano również przeglądu stosowanych dotychczas metod pomiaru obu analizowanych kategorii, co pozwoliło na wypracowanie własnej metodologii ich pomiaru. Podejścia wykorzystywane przez różnych autorów do pomiaru obu tych kategorii są odmienne i dają różne wyniki. W części empirycznej pracy

zastosowano zupełnie nowe podejście do oceny zależności między samodzielnością finansową gmin a poziomem ich potencjału inwestycyjnego. Jak dotąd w ogóle w literaturze ani w praktyce nie badano istnienia zależności pomiędzy tymi dwiema kategoriami. Element ten, obok wskazanych wcześniej, można uznać za wkład w rozwój dorobku naukowego w dziedzinie nauk ekonomicznych – dyscyplinie finansów.

Warto zauważyć, że w rozprawie zaproponowano nowe podejście do kwestii samodzielności finansowej gmin w Polsce. Należy je traktować nie tylko jako głos w dyskusji, ale rekomendacje działań przyszłościowych, które powinny zostać zrealizowane przez władzę rządową i samorządową na poziomie lokalnym. Jednak wymagają one dopracowania, wdrożenia i zastosowania, aby było możliwe zwiększenie potencjału inwestycyjnego podstawowych JST w Polsce. Przeprowadzona analiza poziomu samodzielności finansowej gmin i jej wpływu na kształtowanie ich potencjału inwestycyjnego oraz sformułowane na tej podstawie rekomendacje pozwalają na ich aplikację do systemu prawnego kształtującego system dochodów i zadań gmin w Polsce, jak również limitowanie ich zadłużenia. Niezbędne jest także wprowadzenie zaproponowanych w rozprawie rozwiązań związanych z zachowaniami i działaniami samych władz lokalnych, które korzystając ze zmienionych rozwiązań systemowych zwiększających poziom ich samodzielności finansowej we wszystkich trzech analizowanych aspektach, powinny zmierzać do poprawy racjonalności funkcjonowania i zwiększania ich potencjału inwestycyjnego. Działania rządowe i samorządowe muszą być podejmowane jednocześnie, aby mogły przynieść oczekiwane efekty w postaci zwiększenia potencjału inwestycyjnego podstawowych JST w Polsce.

Badania przeprowadzone w rozprawie są przyczynkiem do dalszej dyskusji nad kierunkami zmian, które powinny dotyczyć zarówno systemu dochodów, konstrukcji zadań, jak i sposobu limitowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania gmin w Polsce, celem zwiększania ich potencjału inwestycyjnego, stanowiącego podstawę podejmowania przez nie działalności inwestycyjnej. Ich zmiana powinna znaleźć odzwierciedlenie w rekonstrukcji, a najlepiej w budowie systemu dochodów i zadań pozostałych JST. W ostatnim rozdziale rozprawy zostały sformułowane rekomendacje odnoszące się do wszystkich wskazanych trzech obszarów, tj.: dochodów, zadań i limitowania zadłużenia. Najwięcej miejsca poświęcono systemowi finansowania gmin, bowiem z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, że to właśnie samodzielność dochodowa w najwyższym stopniu wpływa na potencjał inwestycyjnych podstawowych JST w Polsce.

Można stwierdzić, że dotychczas dokonywane rekonstrukcje systemu zasilania finansowego gmin i pozostałych JST w Polsce miały charakter „kosmetyczny”, doraźny i nie rozwiązały podstawowego problemu, jakim jest ukierunkowanie systemu finansowania w stronę zwiększania ich samodzielności dochodowej. Kształtowanie tej samodzielności jest uzależnione od różnorodnych uwarunkowań: systemowych, organizacyjnych, ekonomicznych i społecznych, wśród których za najistot-

niejsze należy uznać zakres przyznanego gminom władztwa podatkowego w stosunku do przypisanych im źródeł dochodów własnych. Warto podkreślić, że w krajach skandynawskich samorząd terytorialny dysponuje nie tylko największym udziałem dochodów (wobec których posiada najszerszy zakres władztwa), ale także największym potencjałem inwestycyjnym. Wraz ze spadkiem udziału tego typu dochodów jednostek w krajach UE zmniejsza się również ich potencjał inwestycyjny.

Aby zwiększanie samodzielności dochodowej nie wiązało się z opisanymi, negatywnymi konsekwencjami, niezbędne jest przeprowadzenie całościowych zmian w systemie finansowania gmin, celem stworzenia wyrównanych warunków wyjściowych do w miarę równomiernego rozmieszczenia bazy podatkowej. Zapewnienie pełnej równości nie jest możliwe, ale rozwiązania, funkcjonujące obecnie w tym zakresie, nie są do przyjęcia w dłuższym okresie. Utrzymanie dotychczasowych rozwiązań może okazać się niekorzystne zarówno dla jednostek „bogatych” obciążonych istotnymi wpłatami na rzecz subwencji równoważącej/regionalnej, jak i dla „biednych” korzystających z tych środków. Tylko konstrukcja budżetów gmin oparta na własnych dochodach może sprzyjać większej racjonalności (celowości) gospodarowania władz lokalnych i kreowaniu potencjału inwestycyjnego dzięki własnym, przewidywalnym środkom finansowym. Zachowanie dużego udziału transferów w dochodach gmin skutkuje istotnym ograniczeniem samodzielności dochodowej (lecz również wydatkowej), co ma odzwierciedlenie w ograniczeniu swobody decydowania o kierunkach podejmowanych przez nie działań, przede wszystkim nie służy jednak zwiększaniu możliwości lepszego zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych dzięki realizacji działalności rozwojowej za sprawą potencjału inwestycyjnego. W obecnym systemie prawnym niektórym gminom bardziej opłaca się pozostawać biernymi wobec możliwości zwiększania dochodów z tytułu transferów zewnętrznych, niż dążyć do pozyskiwania większych środków z dochodów własnych (tzw. wyuczona bezradność). Uzależnienie od dochodów zewnętrznych sprawia jednak, że trudne jest racjonalne planowanie długofalowego rozwoju wobec braku stabilności finansowania działalności gmin i budowania ich potencjału inwestycyjnego.

System dochodów gmin powinien być skonstruowany tak, by władze lokalne stały się bardziej odpowiedzialne za gospodarowanie środkami finansowymi swoich mieszkańców. Jest to możliwe jedynie w sytuacji przyznania tej władzy wysokiego poziomu samodzielności dochodowej. Zreformowany system finansowania gmin nie może być przyczyną większego poziomu fiskalizmu i, jak się wydaje, zmniejszenia wpływów do budżetu centralnego, na co nie będzie przyzwolenia władzy centralnej.

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz można sformułować kilka istotnych rekomendacji, które mogą stanowić głos w toczącej się obecnie dyskusji na temat konstrukcji nowego systemu zasilania finansowego gmin w Polsce. Przedstawiono je poniżej.

1. System zasilania finansowego gmin nie powinien być skomplikowany. Może obejmować kilka wydajnych fiskalnie źródeł dochodów pozwalających na osiągnięcie w miarę stabilnych środków budżetowych. Niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do zwiększenia udziału „rzeczywistych” dochodów własnych w dochodach ogółem gmin. Właściwym kierunkiem byłoby podjęcie po raz kolejny tematu łączenia najmniejszych gmin, tak by dysponowały one potencjałem umożliwiającym realizację podstawowych zadań ustawowych.
2. Głównymi źródłami dochodów gmin powinny być: zreformowany podatek od nieruchomości oraz lokalny podatek dochodowy. Gminy muszą posiadać dość szeroki zakres władztwa podatkowego w przypadku obu tych źródeł dochodów. Takie przekazanie odpowiedzialności za gromadzenie podstawowych dochodów jest zgodne z ideą samorządności. Przypisanie tych źródeł dochodów gminom, jako podstawowych, powinno posłużyć wzmocnieniu ich zdolności do budowania potencjału inwestycyjnego, a w konsekwencji większemu angażowaniu się w rozwój lokalny. Powinno także – pozwolić na bardziej równomierne rozmieszczenie dochodów gmin.
3. Istotne zwiększenie roli dochodów własnych w finansowaniu gmin powinno znaleźć odzwierciedlenie w całkowitej przebudowie systemu ich zasilania zewnętrznego. Należy dążyć do minimalizacji zarówno wyrównywania pionowego, jak i poziomego, a system wyrównywania nierównowagi fiskalnej powinien uwzględniać nie tylko wyrównywanie dochodów, ale również stronę wydatkową. System ten powinien również być prosty i oparty na obiektywnych kryteriach przyznawania środków poszczególnym gmin.

Wobec luki rozwojowej, dzielącej polskie gminy od tych z krajów Europy Zachodniej, konieczne jest zwiększenie ich potencjału inwestycyjnego. Jest to jednak możliwe tylko w sytuacji poprawy racjonalności gospodarowania ograniczonymi środkami występującymi w systemie finansów publicznych, przydzielonych gminom, bez znaczącego zwiększania obciążeń fiskalnych mieszkańców. Tylko przeniesienie na gminy większej odpowiedzialności za rozwój, z jednoczesnym przypisaniem im władztwa podatkowego, wydaje się rozwiązaniem, które może sprzyjać osiągnięciu tak postawionego celu. Powodzenie proponowanych zmian jest uzależnione od: przychylności władzy centralnej, przeprowadzenia szerszych zmian w zakresie opodatkowania (np. opodatkowania rolników), zrozumienia istoty zmian przez członków wspólnot lokalnych, a co najważniejsze, zmiany sposobu myślenia władzy lokalnej, która powinna gospodarować „swoimi” dochodami w sposób jak najbardziej racjonalny. Szczególnie trudne może okazać się przekonanie mieszkańców do zaproponowanych zmian. Należy zmierzać do zwiększania ich świadomości związanej z tym, że wydatki lokalne są finansowane z ich pieniędzy, do czego może istotnie przyczynić się zwiększanie lokalnej samodzielności finansowej gmin w zakresie polityki podatkowej.

Przebudowa systemu finansowania jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do realizacji celu, jakim jest zwiększenie samodzielności finansowej

gmin. Niezbędne jest zarazem dokonanie rekonstrukcji systemu zadań gmin i zwiększenie swobody wydatkowania środków na ich realizację. Jednostki powinny przede wszystkim realizować zadania własne, w stosunku do których muszą wykazywać się dużym zakresem przypisanej swobody ich wykonywania, co powinno przekładać się na ich samodzielność wydatkową. Aby było to możliwe do osiągnięcia, nieodzowne jest ustalenie minimalnych standardów zadań przypisanych im do realizacji, a w zasadzie często ich efektów końcowych. Zachowanie znacznej swobody w wydatkowaniu środków budżetowych powinno przyczyniać się do poszukiwania tańszych sposobów wykonywania tych samych zadań przez władzę lokalną. Szczególną uwagę należy zwrócić na zadania zlecone i sposób ich finansowania. Rzeczą dotyczy dwóch aspektów. Po pierwsze, należy pozostawić gminom, także w przypadku tych zadań, swobodę ich wykonywania, po drugie zapewnić adekwatne finansowanie tych zadań. Zmiany systemowe w kierunku zwiększenia poziomu samodzielności wydatkowej gmin nie są na tyle dostateczne, by jednostki były zdolne do kształtowania potencjału inwestycyjnego. Władze lokalne muszą być zainteresowane wykorzystaniem tych zmian (regulacji prawnych) i poszukiwaniem metod i sposobu bardziej racjonalnego realizowania wszelkich zadań niezależnie od ich rodzaju, by zapewnić dostawę dóbr i usług lokalnych na określonym poziomie, z jednoczesnym ograniczeniem kosztów ich dostawy.

Obok zmian w systemie dochodów i zadań gmin, zasadne jest także podjęcie rekonstrukcji sposobu limitowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania gmin. Choć autorka stoi na stanowisku, że ostatecznie o potencjale inwestycyjnym gmin decydują ich wewnętrzne możliwości wygospodarowania środków, które mogą być przeznaczone na działalność inwestycyjną, również limitowanie zadłużenia gmin powinno być zreformowane. Z jednej strony limitowanie to powinno zapobiegać problemom z zadłużeniem jednostek, z drugiej zaś stanowić zabezpieczenie realizacji zadań publicznych na poziomie lokalnym. Najistotniejszym postulatem w tym zakresie jest zróżnicowanie reguł ilościowych w zależności od rzeczywistej zdolności jednostek do spłaty zaciąganego zadłużenia. Indywidualne wskaźniki zadłużenia jedynie w pewnym zakresie spełniają ten postulat. Ponadto, konieczne jest uwzględnianie wszystkich tytułów dłużnych, w tym nowych instrumentów wprowadzonych przez instytucje finansowe. Jednocześnie w przypadku tego aspektu samodzielności ważne jest, by władza lokalna wykazywała się odpowiedzialnością wobec sięgania po środki zwrotne i zwracała szczególną uwagę na wszelkie koszty związane z zaciąganiem długiem, także te ponoszone na utrzymanie inwestycji finansowanych z tego źródła w przyszłości (kosztów eksploatacji). Zaciąganie długu powinno być przemyślane i przeanalizowane pod względem celowościowym i ekonomicznym (kosztów).

Należy podkreślić, że wprowadzenie określonych zmian prawnych (instytucjonalnych), przynajmniej w zakresie dochodów i wydatków gmin, może stać się podstawą do podwyższenia poziomu samodzielności finansowej gmin w Polsce. Jednak ich wpływ na zdolność do dodatkowo wypracowanego potencjału inwesty-

cyjnego gmin będzie w znacznej mierze uzależniona od tego, w jaki sposób wykorzystają to poszczególne władze lokalne. Na ile swoboda, przyznana im w zakresie kształtowania dochodów i realizacji wydatków, przyczyni się do wzrostu ich potencjału inwestycyjnego.

Na kanwie wyników przeprowadzonych badań jakościowych warto uwypuklić to, że władza lokalna nie jest zainteresowana zwiększeniem poziomu samodzielności dochodowej. Mimo częstych deklaracji z tym związanych, władze gminne oczekują wzrostu dochodów ze źródeł pozostających w gestii władzy centralnej. Władza lokalna, włącznie z osobami odpowiedzialnymi za finanse lokalne, stroni od przyjęcia odpowiedzialności za własną politykę fiskalną, natomiast zabiega przede wszystkim o zwiększenie dochodów z tytułu: subwencji, dotacji oraz udziałów we wpływach z podatków stanowiących dochody budżetu państwa⁷⁶². Są to działania, które znajdują także aprobatę rządu centralnego, bowiem znaczna część dochodów publicznych pozostaje w jego rękach. To rząd centralny może decydować o wielkości i zasadach podziału środków pomiędzy gminy, nie pozbywając się władztwa podatkowego na rzecz samorządu lokalnego. Władzy centralnej nie zależy na wyższym stopniu decentralizacji finansów publicznych. W sytuacji braku środków na realizację przypisanych jej zadań, często w przeszłości uciekała się do przenoszenia ich na szczebel samorządowy, bez zapewnienia stosownej rekompensaty finansowej. Gminy i pozostałe JST, mimo licznych protestów i uwag, dotychczas przejmowały ich realizację, co może świadczyć o rezerwach środków finansowych występujących w ich budżetach. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że racjonalność gospodarowania środkami byłaby wyższa, gdyby jednostki dysponowały głównie „rzeczywistymi” dochodami własnymi, biorąc pod uwagę opisane w rozprawie uwarunkowania.

Niechęć władzy lokalnej do faktycznego ponoszenia odpowiedzialności za pozyskiwanie dochodów (własnych) jest związana z: ryzykiem politycznym, przyjęciem odpowiedzialności za źródła dochodów oraz racjonalnym wykorzystaniem pozyskiwanych środków finansowych. Jest to jednak kierunek zmian bardzo pożądaný pod względem: tworzenia potencjału inwestycyjnego sprzyjającego poszerzeniu zakresu świadczonych dóbr i usług publicznych, dyscypliny finansów publicznych i racjonalności (celowości) wydatkowania środków oraz rozwoju demokracji lokalnej. Władza lokalna uchyla się od odpowiedzialności za pozyskiwanie środków z własnych źródeł, ponieważ boi się podejmowania decyzji o zwiększaniu obciążenia swoich mieszkańców. Biorąc pod uwagę potrzeby finansowe gmin, w przyszłości takie działania wydają się nieuniknione, zwłaszcza w kontekście wykonywanych zadań, konieczności podejmowania inwestycji oraz ograniczenia napływu środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej z UE.

Wszelkie zmiany w systemie finansowania gmin, przyczyniające do zwiększenia ich dochodów (niezależnie od ich źródeł) bez obciążania dodatkowymi zadaniami do realizacji, powodowałyby zwiększenie ich potencjału inwestycyjnego. Wobec

⁷⁶² Skarbnicy wskazywali na takie pożądane źródła dochodów w przeprowadzonym badaniu ankietowym.

ogólnych, stałych niedoborów środków finansowych, w systemie finansów publicznych taka sytuacja nie ma miejsca. Obserwuje się raczej działania odwrotne, związane z przypisywaniem gminom dodatkowych zadań bez zwiększania dochodów, co często staje się przedmiotem sporów między stroną samorządową a rządową, w tym również sądowych. Stąd należy szukać rozwiązań sprzyjających poprawie racjonalności gospodarowania gmin, aby w sytuacji ograniczonych środków finansowych były one w stanie realizować nie tylko zadania bieżące, ale również prowadzić działalność inwestycyjną dzięki potencjałowi inwestycyjnemu.

Przeprowadzenie reformy systemu zasilania finansowego gmin, obok zmian w systemie ich zadań oraz sposobu limitowania, wydaje się bardzo pilne, a zarazem trudne wobec różnych postulatów zgłaszanych w tym zakresie ze strony: rządowej, samorządowej i naukowej. Tym samym dokonywanie drobnych korekt nie rozwiązuje zdiagnozowanych problemów, a jedynie powoduje narastanie konfliktów między stroną rządową a samorządową. To natomiast może w przyszłości wywołać ich eskalację, co nie będzie służyło rozwojowi gmin ani pozostałych JST w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, R. Wiszniowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Afonso A., Fernandes S., *Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region*, „ISEG-UTL Economics Working Paper”, 2003, no. 09.
- Afonso A., Scaglioni C., *Public Services Efficiency Provision in Italian Regions: a Non-Parametric Analysis*, „ISEG-UTL Economics Working Paper”, 2005, no. 02.
- Ahmad E., Brosio G., Pöschl C., *Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries – Overcoming Political Resistance?*, London School of Economics & Political Science, Asia Research Centre Working Paper 65, London October 2014.
- Ahmad E., Craig J., *Intergovernmental Transfers*, [in:] *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.), International Monetary Fund, Washington 1997.
- Allain-Dupré D., Hulbert C., Vammalle C., *Public Investment at Central and Sub-national Levels: An Adjustment Variable for OECD Countries in the Present Context of Austerity?*, OECD Workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Coordination and Capacity Challenges, OECD 2012.
- Antkowiak P., *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM w Poznaniu, 2011, nr 2.
- Aragon F.M., *The Flypaper Effect Revisited*, STICERD, London School of Economics, November 2008, http://sticerd.lse.ac.uk/_new/publications/series.asp?prog=EOPP (data dostępu: 10.09.2017).
- Arrow K., *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*, [in:] *National Bureau Committee for Economic Research*, Committee on Economic Growth of the Social Science Research Council (eds.), *The Rate and Direction of Inventive Activity, Economic and Social Factors*, Princeton University Press, Princeton 1962.
- Aschauer D.A., *Does Public Capital Crowd out Private Capital?*, „Journal of Monetary Economics”, 1989, vol. 24, no. 2.
- Atrakcyjność inwestycyjna i potencjał gospodarczy gmin województwa śląskiego. Raport końcowy*, Agrotec Polska Sp. z o.o. & POLINVEST Sp. z o.o., Katowice, październik 2009.

- Babczuk A., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pożądanе kierunki zmian w świetle badań ankietowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 547, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 37, *Finanse 2009 – teoria i praktyka: finanse publiczne*, 2009, t. 2.
- Bach S., Blöchliger H., Wallau D., *The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study*, „OECD Economics Department Working Papers”, OECD Publishing, 2009, no. 705.
- Bahl R.W., *Conditional versus unconditional grants: the case of developing countries*, [in:] *General grants versus earmarked grants: theory and practice*, J. Kim, J. Lotz, N.J. Mau (eds.), The Korea Institute of Public Finance the Danish Ministry of Interior and Health, Albertslund – Seul 2010.
- Balaguer-Coll M. T., Prior D., Tortosa-Ausina E., *On the determinants of local government performance: A two-stage non-parametric approach*, „European Economic Review”, 2007, no. 51.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Baszyński A., Kańduła S., *Zadania samorządu terytorialnego w świetle koncepcji zawodności rynku i państwa*, „Ekonomia i Prawo”, *Zawodności rynku – zawodności państwa – etyka zawodowa*, 2010, t. VI, cz. 2.
- Baumgartner F.R., Jones B., *Agendas and Instability in American Politics*, The University of Chicago Press, Chicago 1993.
- Beer-Tóth K., *Local Financial Autonomy in Theory and Practice. The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary*, Krisztina Beer-Tóth, Fribourg 2009.
- Begg I., *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Report no. 1, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2009.
- Behrens W., Hawranek P.M., *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów fesibility*, UNIDO, Warszawa 1993.
- Bell E., Ebel R. D., *Identifying and Measuring Own-Source Subnational Revenue Autonomy: Tanzania and Uganda*, Presentation Prepared for the World Bank Workshop on Municipal Finance, 2010, <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1265151743414/EBEL.pdf> (data dostępu: 03.06.2017).
- Bell M. E., Ebel R. D., Kaiser K., Rojchaichainthorn J., *Measuring Fiscal Decentralization: A New Perspective. Draft for discussion*, The World Bank, Washington, D.C. 2006, September 19.
- Bergval D., Charbit C., Kraan D. J., Merk O., *Intergovernmental transfers and decentralized public spending*, OECD, „Journal on Budgeting”, 2006, vol. 5, no. 4.
- Berthier L., *Financial equalization policies in Europe*, International Workshop „Regional agglomeration growth and multilevel governance: the EU in a comparative perspective”, November 24-25, Ghent 2005.
- Bird R. M., *Setting the Stage – Municipal and Intergovernmental Finance*, [in:] *In Challenges of Urban Governments*, M. Freire, R. Stren (eds.), World Bank

- Institute, Washington, D.C. 2001, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/115504/toronto99/assets/t-bird-mod03.pdf> (data dostępu: 03.06.2017).
- Bird R. M., *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department Working Paper, 1999, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf> (data dostępu: 02.04.2017).
- Bird R. M., *Subnational taxation in developing countries: A review of the literature*, „Journal of International Commerce, Economics and Policy”, 2011, t. 2, no. 1.
- Bischoff I., Bonet A., *Municipal autonomy in federalist states*, Acta Universitatis Lodziensis, 2003, no. 163.
- Black D., *On the Rationale of Group Decision-Making*, „The Journal of Political Economy”, 1948, no. 1, vol. 56.
- Blackley E.J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage, New York, Newbury Park, CA 1995.
- Blair P., *Financial equalization between local and regional authorities in European countries*, „Local Government Studies”, 1992, vol. 18, Issue 4.
- Blanke H.J., Mangiameli S., *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, Germany 2012.
- Blöchliger H., Petzold O., *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation*, opracowanie OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government, Paris 2009.
- Blöchliger H., *Fiscal Equalization – A Cross-Country Perspective*, OECD Network on Fiscal Relations across Government Levels, Paris 2014, Paper prepared for the conference on „Fiscal Equalization”, 26-27 June, Berlin 2014.
- Blöchliger H., Charbit C., *Fiscal Equalization*, „OECD Economic Studies”, 2008, no. 44/1.
- Blöchliger H., *Less than you thought: the fiscal autonomy of sub central governments*, Economics Department and Center for Tax Policy and Administration, OECD 2006.
- Blöchliger H., King D., *Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments*, „OECD Economic Studies”, 2006, no. 43/2.
- Blöchliger H., Nettle M., *Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, OECD Publishing, 2015, no. 20, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbshd-en> (data dostępu: 12.12.2016).
- Bober J., Hausner J. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Boex J., Martinez-Vazquez J., *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons*, WP 04-21, Georgia State University, Atlanta, GA 2004.

- Borge L., Falch T., Tovmo P., *Public Sector Efficiency: The Roles of Political and Budgetary Institutions, Fiscal Capacity and Democratic Participation*, Norwegian University of Science and Technology Department of Economics Working Paper, 2007, no. 8407.
- Borge L.E., Naper L.R., *Efficiency Potential and Efficiency Variation in Norwegian Lower Secondary Schools*, Finanz Archiv, 2006, no. 62.
- Borodo A., *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1993.
- Borodo A., *Niektóre współczesne problemy prawne finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 6.
- Borodo A., *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw*, „Finanse Komunalne”, 2011, nr 1-2.
- Borodo A., *Subwencje i dotacje jako forma dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, T. Dębowska-Romanowska (red.), Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999.
- Borowski K., *Zarządzanie długiem publicznym jako ważny instrument polityki państwa*, „Journal of Finance and Financial Law”, 2014, vol. 3.
- Boyne G. A., *Equalization grants and local expenditure needs*, Aldershot, Avebury 1990.
- Boyne G.A., *Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, 2003, no. 13 (3).
- Breen R., *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Brennan R., Buchanan J., *The Power of Tax: Analytical Foundations on a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, MA 1980.
- Breton A., Fraschini A., *Intergovernmental equalization grants: some fundamental principles*, Department of Public Policy and Public Choice – POLIS, „Working Paper”, 2004, no. 42, www.polis.unipmn.it/pubbl (data dostępu: 05.12.2016).
- Brezovsek M., *Local self-government in Slovenia: theoretical and historical aspects*, Faculty of Social Sciences, Založba FDV, Ljubljana 2014.
- Brigham E.F., Houston J.F., *Fundamentals of Financial Management*, Harcourt College Publishers, Fort Worth 2001.
- Broadway R., Shah A., *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multi order Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Broadway R., Wildasin D., *Public sector economics*, Little-Brown, Boston 1984.
- Broadway R., *The Theory and Practice of Equalization*, Queen's Economics Department Working Paper, no. 1016.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 1998, nr 785.

- Bröthaler J., Getzner M., *Fiscal Autonomy and Total Government Expenditure: An Austrian Case-study*, International Atlantic Economic Society, 2011, vol. 17.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Brzozowska K., Kogut-Jaworska M., *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio H, 2016, vol. 50, no. 1.
- Buchanan J.M., Goetz Ch. J., *Efficiency Limits of Fiscal Mobility*, „Journal of Public Economics”, 1972, vol. 1.
- Buchanan J.M., *Federalism and Fiscal Equity*, „The American Economic Review”, 1950, vol. 40, no. 4.
- Buchanan J.M., *Public Choice: The Origins and Development of Research Program*, Public Choice Outreach Conference, 23rd Annual Summer Program, George Mason University, 5-8.06.2003.
- Buettner T., Holm-Hadulla F., *Cities in Fiscal Equalization*, „CESIFO Working Paper”, no. 2447, Category 1: Public Finance, November 2008.
- Bukowska G., *Teoretyczne podstawy podziału kompetencji pomiędzy władzami centralnymi a lokalnymi*, [w:] *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, J. Kleer (red.), CeDeWu, Warszawa 2008.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2003.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Burzec-Burzyńska E., Tomaszewski M., *Potencjały i bariery rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w perspektywie finansowej 2014-2020*, Zeszyty Naukowe, nr 783, „Ekonomiczne Problemy Turystyki”, nr 2 (22), *Środki unijne w gospodarce turystycznej*, t. I, Szczecin 2013.
- Burzyńska B., *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Calliess C., *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon: Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht*, Germany 2010, http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2012_4_606.pdf (data dostępu: 09.09.2016).
- Casiraghi M., Giordano R., Tommasino P., *Behind public sector efficiency: the role of culture and institutions*, [in:] *The quality of public finances and economic growth*, S. Barrios, L. Pench, A. Schaechter (eds.), Proceedings to the Annual Workshop on Public Finances (28 November 2008), European Economy, Occasional Papers, Bruksela, 2009, no. 45.
- Central and Local Government Relations, a Comparative Analysis of West European Unitary States*, E. Page, M. J. Goldsmith (eds.), SAGE Publications, London 1987.

- CESifo Group Munich, *Division of Power Between National, Regional and Local Authorities: Main Competences – Finance*, <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Other-Topics/Structural-Policy/Regional-Policy/DP-MC-finance/fileBinary/DP-MC-finance.pdf> (data dostępu: 05.10.2016).
- Chadała P., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio H, 2002, vol. XXXVI.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Municipium S.A., Warszawa 2005.
- Chojna-Duch E., Komberger-Sokołowska E., *Dochody gmin z podatków i opłat*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansów. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Clark G.L., *A Theory of Local Autonomy*, *Annals of the Association of American Geographers*, 1984, vol. 74, Issue 2.
- Cigu E., *An approach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge society*, „Journal of Public Administration, Finance and Law”, 2014, Issue 6.
- Cigu E., Bilan I., *Local public expenditure autonomy – measuring approach*, *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 2013, vol. 13, Issue 1(17).
- Ciupek B., Kania P., *Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 404, *Finanse samorządu terytorialnego*, 2015.
- Cohen J.M., Peterson S.B., *Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*, Harvard Institute for International Development, Cambridge 1997.
- Colemana J., Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Community Law Centre, *Paper I: Institutional Subsidiarity in The Constitution, Slapstick Asymmetry or a “rights-based” approach to powers?*, <http://mlgi.org.za/publications/publications-by-theme/local-government-in-south-africa/powers-of-local-government/Institutional%20Subsidiarity%20in%20the%20SA%20Constitution.pdf> (data dostępu: 15.10.2016).
- Cox D. R., *Regression models and life-tables (with discussion)*, „Journal of the Royal Statistical Society, Series B (Methodological)”, 1972, no. 2.
- Czarny A., *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinsensis, „Oeconomica”*, 2016, nr 329 (84)3.
- Czekaj M., *Finansowanie rozwoju samorządu terytorialnego – potencjał i bariery*, „Finanse Komunalne”, 2017, nr 10.

- Czempas J., *Analiza zmian sytuacji dochodowej wybranych gmin województwa śląskiego w latach 1999-2004 na podstawie ilorazu potencjałów*, [w:] *Działalność jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, J. Czempas (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
- Czempas J., *Dochody własne a zmiany skłonności do inwestowania na przykładzie miast-powiatów grodzkich województwa śląskiego (2004-2009)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2011, nr 74, *Inwestycje i nieruchomości: wybrane zagadnienia*.
- Czempas J., *Inwestycje gminne – zakres i pomiar*, „I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie”, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Czempas J., *Kilka uwag do mierzenia skłonności do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 177.
- Czempas J., *Skłonność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.
- Czempas J., *Zmiany intensywności inwestowania w gminach byłego województwa katowickiego w latach 1992-1998*, „Finanse Komunalne”, 1999, nr 6.
- Dafflon B., *Solidarity and design of equalization: setting out the issues*, „eJournal of Tax Research”, 2012, vol. 10 (1) .
- Dafflon B., *Capital expenditure and financing in the communes in Switzerland*, B. Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt, Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finances Series*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.
- Dafflon B., Perritaz S., *L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire: présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises*, Working Paper 336, Faculty of Economics and Social Sciences, University of Fribourg, 2000.
- Dalby B., *Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants*, „International Tax and Public Finance”, 1996, no. 3.
- Darby J., Muscatelli A. V., Roy G., *Fiscal federalism and fiscal autonomy: lessons for the UK from other industrialized countries*, University of Glasgow, September 2002, www.strath.ac.uk (data dostępu: 05.09.2016).
- Davulis G., Peleckis K., Slavinskaitė N., *Development of Local Municipality Taxes and Principles of Fiscal Policy in Lithuania*, „American International Journal of Contemporary Research”, 2013, vol. 3, no. 8.
- Davoodi H., *Fiscal Decentralization*, IMF Research Bulletin, 2001, vol. 2, no. 2.
- De Mello L., *Interovernmental fiscal relations, coordination failures and fiscal outcomes*, Public Budgeting and Finance, 1999, vol. 19.
- Denek E., Kańduła S., *Część oświatowa i wydatki oświatowe w budżecie miasta na prawach powiatu w latach 2000-2004*, [w:] *Finanse publiczne*, A. Pomorska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Denek E., *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
- Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, W. Wójtowicz (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, wydanie II, Warszawa 1997.
- Dębowska-Romanowska T., *Zasady podziału dochodów pomiędzy państwo i samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo finansowe*, W. Wójtowicz (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997.
- Dickovick J.T., *Decentralization and recentralization in the developing world: Comparative studies from Africa and Latin America*, The Pennsylvania State University, Pennsylvania State University Press, 2012.
- Dillinger W., *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*, Urban Management Programme Discussion Paper 16, The World Bank, Washington D.C. 1994.
- Dobosz P., *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, S. Dobosz (red.), t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Dolata S., *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Doszyń M., *Ekonometryczna analiza wpływu skłonności do konsumpcji, oszczędzania, inwestowania oraz tezauryzacji na procesy gospodarcze z wykorzystaniem modeli dla danych panelowych*, [w:] *Metody ilościowe w analizach regionalnych i finansowych*, „Rozprawy i Studia”, 2011, t. (DCCCLVII) 783, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- Dowding K., John P., Biggs S., *Tiebout: A Survey of the Empirical Literature*, „Urban Studies”, 1994, no. 4-5.
- Dowgier R., *Stanowienie miejscowego prawa podatkowego w Polsce. Materiały konferencyjne*, Days of Public Law, Brno 2007, s. 5, <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava-finance/Dowgier.pdf> (data dostępu: 05.01.2017).
- Draper N.R., Smith H., *Analiza regresji stosowana*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973.
- Drwillo A., Gliniecka J., *Finanse gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.

- Duś E., *Wysokość i struktura dochodów gmin wiejskich jako miernik stopnia ich peryferyjności*, [w:] *Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywizacji. Studia Obszarów Wiejskich*, M. Wesołowska (red.), Wydawnictwo Bernardinum, Warszawa 2011.
- Dyk M., *Podstawy gospodarki finansowej gmin*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2012, nr 268.
- Dylewski M., *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – koncepcje i rozwiązania*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, S. Wieteska, M. Wypych (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Dylewski M., *Nadwyżka operacyjna a decyzje finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, 2017, 6 Sectio H, vol. LI.
- Dylewski M., *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne”, 2015, nr 1-2.
- Dylewski M., *Problemy polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 1-2.
- Dylewski M., *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST*, [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, B. Filipiak (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Dylewski M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, nr 112.
- Dylewski M., *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, [w:] *Finanse – problemy – decyzje*, T. Famulska, K. Znaniecka (red.), cz. 1, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2014, nr 198.
- Dylewski M., Filipiak B., *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*, „Roczniki Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2013, vol. 7, s. 29.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2004.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2011.
- Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, https://rio.gov.pl/html/analizy/inw_komunalne/dzialalnosc_inw.pdf (data dostępu: 20.07.2017).

- Dziemianowicz R., *Dysfunkcje udziałów w podatkach państwowych w aspekcie zmniejszającej się samodzielności dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 485.
- Dziemianowicz R., Poniatowicz M., *Koncepcja PIT-u komunalnego – argumenty za i przeciw*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L. 1.
- Dziworska K., *Podstawy zarządzania inwestycjami gmin*, „Finanse Komunalne”, 1995, nr 6.
- Dziuba J., *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio H, 2016, vol. L. 1.
- Ebel R.D., Yilmaz S., *Le concept de décentralisation fiscal et survol mondial*, *Symposium International Commission sur le Déséquilibre Fiscal*, Quebec, 13 et 14 septembre 2001, www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca (data dostępu: 15.11.2016).
- Ebel R.D., Yilmaz S., *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, Policy Research Working Paper 2809, The World Bank, Washington D. C. 2002.
- Ederveen S., Gelauff G., Pelkmans J., *Assessing Subsidiarity*, Subsidiarity and Economic Reform in Europe, Springer, 2008.
- Edling H., *Non-Tax Revenue of Subnational Governments: Theoretical Background, Experience from The International Perspective and Recommendations*, Economic Commission For Latin America and The Caribbean, Fiscal Policy Series, 1998, no.105.
- Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Endo K., *The Principle of Subsidiarity: from Johannes Althusius to Jacques Delors*, http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44%286%29_p652-553.pdf (data dostępu: 20.11.2016).
- Erlingsson G.Ó, Ödalen B., *A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy*, Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition, August 29 September 1, 2013, Chicago, Illinois, http://www.academia.edu/4174425/A_Normative_Theory_of_Local_Government_Connecting_Individual_Autonomy_and_Local_Self-Determination_with_Democracy (data dostępu: 05.10.2016).
- Etel L., *Ogólna charakterystyka opodatkowania nieruchomości*, [w:] *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, L. Etel (red.), Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2003.
- Etel L., Popławski M., *Podatki lokalne*, [w:] *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, C. Kosikowski, J. M. Salachna (red.), Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

- European Charter of Regional Self-government*, 15 October 1985.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607 z późn. zm.
- Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, J. Wojnicki (red.), Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2014.
- Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, K. Piotrowska-Maczak (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Feld L.P., Baskaran T., Schnellenbach J., *Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth, A meta-analysis*, Working Paper Alfred-Weber-Institut, University of Heidelberg, Heidelberg 2008.
- Felis P., *Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce*, „Finanse i Prawo Finansowe”, 2014, nr I (4).
- Felis P., *O nowy ład podatków lokalnych w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L, 1.
- Felis P., *The Financial Independence of Self-local Government Units in the Acquisition of Sources to Finance Their Activities – The challenges for Self-government Theory and Practice*, „JMFS Journal of Management and Financial Sciences”, 2011, vol. IV, Issue 6.
- Felis P., *The Financial Independence of Self-local Government Units in the Acquisition of Sources to Finance Their Activities – The challenges for Self-government Theory and Practice*, „JMFS Journal of Management and Financial Sciences”, 2011, vol. IV, Issue 6.
- Feszler D., *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „ZS Wyższa Szkoła Humanitas Zarządzanie”, 2014, nr 1.
- Feret E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] *Prawo naszych sąsiadów. Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), t. I, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, Rzeszów-Przemyśl 2013, <http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/polsko-ukrainski-klub-konstytucjonalistow/publikacje-do-pobrania/4630,konstytucyjne-podstawy-budowania-i-rozwoju-spolecze-stwa-obywatelskiego-w-polsce-i-na-ukrainie-dobre-praktyki-pdf.html> (data dostępu: 10.11.2015).
- Filip Gh. i in., *Finanțe*, Junimea Publishing House, Iași 2002.
- Filipiak B.Z., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2004.
- Filipiak B.Z., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2011.
- Filipiak B., *Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, „Finanse Publiczne”, 2016, nr 451.

- Filipiak B.Z., Dylewski M., *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2013*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2015, nr 73.
- Filipiak B., *Nadwyżka operacyjna jako narzędzie w procesie podejmowania decyzji finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Rachunkowość a controlling*, E. Nowak (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 2007, nr 1174.
- Filipiak B., *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2016, nr 1.
- Filipiak B., *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2015, nr 76, t. 1.
- Filipiak B., Tarczyńska-Łuniewska M., *Potencjał jednostek samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne”, 2016, nr 1-2.
- Filipiak-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Filipiak B. Z., Dylewski M., *Źródła dochodów własnych samorządu województwa w świetle ich samodzielności dochodowej na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio H, 2016, vol. L, 1.
- Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, L. Etel, M. Tyńnicki (red.), Wydawnictwo Temida 2, Warszawa 2012.
- Fiscal federalism 2016: making decentralization work*, OECD, 2016.
- Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, N. Bosch, J. M. Durán (eds.), Studies in fiscal federalism and state – local finance, Edward Edgar Publishing, USA 2008.
- Fiscal Federalism in the European Union*, A. Fossati, G. Panella (eds.), Routledge Studies in the European Economy, London – New York 2005.
- Fisher R. C., *State and Local Public Finance*, Routledge, Oxon 2016.
- Flatters F., Henderson V., Mieszkowski P., *Public goods, efficiency, and regional fiscal equalization*, „Journal of Public Economics”, 1974, vol. 3.
- Frege X., *La decentralisation*, La Decouverte, Paris 1986.
- Friedrich P., Nam C. W., Reiljan J., *Local Fiscal Equalization in Estonia: Is a Reform Necessary?*, „Review of Urban & Regional Development Studies”, 2010, no. 22.
- Friedrich P., Kaltschuetz A., Woon Nam Ch., *Significance and Determination of Fees for Municipal Finance*, “CESIFO Working Paper”, no. 1357.

- Gaigné C., Riou S., *Globalization, tax competition and fiscal equalization*, „Journal of Public Economic Theory”, October 2007, vol. 9, Issue 5.
- Gajc L., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, ELIPSA Dom Wydawniczy i Handlowy, Warszawa 2011.
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993.
- Galiński P., *Możliwości finansowania inwestycji przez gminy w Polsce w latach 2010-2012*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2014, nr 65.
- Galiński P., *Problemy samofinansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio H, 2012, vol. XLVI, 3.
- Galiński P., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – sytuacja w Polsce*, 2010, www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/samodzielnosc-dochodowa-jednostek-samorządu-terytorialnego--sytuacja-w-polsce (data dostępu: 10.09.2016).
- Galiński P., *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/samodzielnosc-wydatkowa-jednostek-samorządu-terytorialnego> (data dostępu: 05.11.2016).
- Galiński P., *Taksonomiczna ocena zdolności gmin do finansowania inwestycji*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 6.
- Galiński P., *Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2009*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 640, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 38.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1999.
- General grants versus earmarked grants: theory and practice*, J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau (eds.), The Korea Institute of Public Finance the Danish Ministry of Interior and Health, Albertslund-Seul 2010.
- Gibson J., Betley R., *Trends in Financing European Local Governments*, [in:] *Financing European Local Governments*, Frank Cass, London 1993.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 1999, nr 3.
- Giménez V., Prior D., *Long- and Short-Term Cost Efficiency Frontier Evaluation: Evidence from Spanish Local Governments*, „Fiscal Studies”, 2007, no. 28(1).
- Glumińska-Pawlic J., *Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządowe*, C. Kosikowski (red.), Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Głowicka-Wołoszyn R., Kozera A., Wysocki F., *Identyfikacja wewnętrznych uwarunkowań samodzielności i atrakcyjności finansowej gmin wiejskich województwa wielkopolskiego z wykorzystaniem biplotu*, „Wiadomości Statystyczne”, 2017, nr 8 (675).

- Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F., *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, nr 346.
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, Warszawa 2012.
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2012*, Warszawa 2013.
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2013*, Warszawa 2014.
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, Warszawa 2015.
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2015*, Warszawa 2016.
- Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030*, Warszawa 2017.
- Gnat S., *Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości – symulacja wybranych skutków fiskalnych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L, 1.
- Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, „Monografie i Opracowania”, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.
- Gordon R., *An optimal taxation approach to fiscal federalism*, „Quarterly Journal of Economics”, 1983, no. 4(93).
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Husejko W., *Rola i znaczenie analizy w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych przez organy samorządowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 620, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 61, *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, Szczecin 2010.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Szaja M., *Finansowanie prorozwojowych inwestycji samorządowych na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2013, Sectio H, vol. XLVII, 3.
- Gospodarowicz M., Kołodziejczyk D., *Ocena możliwości inwestycyjnej gmin w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Materiały Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Pułtusk, 5-7 grudnia 2011.
- Government at a Glance 2015*, OECD Publishing 2015.
- Gren J., *Reaching the Peripherial Regional Growth Centres*, „European Journal of Spatial Development”, 2003, no. 3.
- Grzeškiewicz W., *Znaczenie podatków w finansowaniu rozwoju lokalnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 3 (159).
- Gubernat-Ulatowski E., *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 294.

- Guengant A., Uhaldeborde J. M., *Économie et finances locales. In Annuaire 2003 des collectivités locales*, Éditions CNRS, Paris 2003.
- Guziejewska B., *Decentralizacja finansów publicznych a niezależność finansowa samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2003.
- Guziejewska B., *Decentralizacja fiskalna – dobre praktyki a doświadczenia Polski*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 273.
- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa”, 2008, nr 5-6.
- Guziejewska B., *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2005, nr 7-8.
- Guziejewska B., *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, 2007, nr 4.
- Guziejewska B., *W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L, 1.
- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Hajdys D., *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Hartwich O., *A Global Perspective on Localism*, The New Zealand Initiative, Wellington, <http://www.lgnz.co.nz/assets/Publications/A-global-perspective-on-localism.pdf> (data dostępu: 10.10.2016).
- Heller J., Farelnik E., *Finanse i samodzielność ekonomiczna a ustrój samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2013, nr 2(52).
- Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2006, nr 2 (24).
- Hellwig Z., Siedlecka U., Siedlecki J., *Taksonometryczne modele zmian struktury gospodarczej Polski*, IRiSS, Warszawa 1997.
- Herber B. P., *Modern public finance*, Richard D. Irwin INC, Illinois 1979.
- Hermaszewski J., *Istota inwestycji lokalnych i ich rola w rozwoju gminy*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, M. Adamowicz (red.), Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006.
- Hirschleifer J., *Investment Decision under Uncertainty – Theoretic Approaches*, „The Quarterly Journal of Economics”, 1965, vol. 74.
- Hoffmann M., Zieliński J., *Wskaźniki zadłużenia zagrożone. Bez dochodów majątkowych wzory się nie zbilansują*, „Współnota”, 2017, nr 10/1224.

- Horta X.B., Fomes M.T., *System of local government in Europe and their chief executive officers*, http://www.academia.edu/270218/SYSTEMS_OF_LOCAL_GOVERNMENT_IN_EUROPE_AND_THEIR_CHIEF_EXECUTIVE_OFFICERS (data dostępu: 15.11.2016).
- Hulbert C., Vammalle C., *A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I – Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives*, „OECD Regional Development Working Papers”, 2014, no. 02, OECD Publishing, Paris.
- Hutchcroft P.D., *Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power*, „Governance”, 2001, vol. 14, Issue 1, January.
- Inman R.P., *The flypaper effect*, „NBER Working Paper”, 2008, no. 14579, December, <http://www.nber.org/papers/w14579> (data dostępu: 10.09.2016).
- Intergovernmental fiscal transfers principles and practice*, R. Broadway, A. Shah (eds.), Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington 2007.
- Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, M. J. Nowak, T. Skotarczak (red.), CeDeWu, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2014.
- Jabłoński W., *Procesy inwestycyjne i ocena ich ekonomicznej efektywności, zarządzanie projektami zmian w firmie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2002.
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Korczak J. (red.), Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.
- Jajuga T., Słowski T., *Finanse spółek. Długoterminowe decyzje inwestycyjne i finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Jajuga K., Jajuga T., *Inwestycje, instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Jajuga K., Jajuga T., *Jak inwestować w papiery wartościowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Janasz W., Koziół-Nadolna K., *Innowacje w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

- Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.
- Jarosiński K., *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, „Monografie i Opracowania”, nr 523, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2003.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe*, Samorządowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1936.
- Jastrzębska M., *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki przeciwdziałanie*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, 2017, Sectio H, vol. LI, 4.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne”, 2006, nr 6.
- Jastrzębska M., *Podstawy polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, 2000.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Jastrzębska M., *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2005, nr 9.
- Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia”, 2004, nr 13.
- Jastrzębska M., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego przed akcesją i po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne”, 2009, nr 12.
- Jastrzębska M., *Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2016, nr 6/1 (84).
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009.
- Jemna D.V, Onofrei M, Cigu E., *Demographic and socio-economic determinants of local financial autonomy in Romania*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2013, no. 39.
- Jones G., Stewart J., *The Case for Local Government*, Allen & Unwin, London 1983.
- Kaczor T., Tomalak M., *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową „Polska Regionów”, nr 9, Warszawa 2000.
- Kaczorowska-Budek A., *U źródeł marketingu terytorialnego*, „Handel Wewnętrzny”, 2014, nr 2(349).

- Kańduła S., *Dotacje wynikowe dla jednostek samorządu terytorialnego – wartość dodana budżetu zadaniowego*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2013, nr 4(253), t. 1.
- Kańduła S., *Nowe rozwiązania w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia BAS”, 2016, nr 3(47).
- Kańduła S., *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004-2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017.
- Kańduła S., *Ograniczenie samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), „Finanse. Bankowość i Ubezpieczenia”, 2001, nr 899, t. 1.
- Kańduła S., *Wyrównywanie poziomej nierównowagi finansowej w budżetach gmin w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 6.
- Kardas M., Kucharska C., *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW, ROCZNIK III/2011.
- Kasperowicz-Stępień A., *Zakres samodzielności wydatkowej JST w Polsce w latach 1999-2004*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008, nr 778.
- Kee J. E., *Fiscal decentralization: theory as reform*, The George Washington University, [VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panama], [in:] *Decentralization Dilemma. Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes*, Kumar Sh. Ch. (ed.), Munich Personal RePEc Archive Paper, 2007, no. 204.
- Kincaid J., *The Constitutional frameworks of State and Local Government Finance*, [in:] *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, R.D. Ebel, J.E. Petersen (eds.), Oxford University Press, Oxford 2012.
- Kingsley T.G., *Perspectives on Devolution: The Long View*, „Journal of the American Planning Association”, 1996, vol. 4, no. 62.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2004.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzałek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2007.
- Kołodziejczyk D., *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, „Studia i Monografie”, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, z. 113, Warszawa 2002.
- Kopańska A., *Autonomia wydatkowa polskich gmin – próba kwantyfikacji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2017, nr 298.

- Kopańska A., *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014.
- Kopczewska K., *Efficiency of Regional Public Investment: An NPV Based Spatial Econometric Approach*, „Special Economic Analysis”, 2016, vol. 11.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2012.
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 2, *Finanse i budżety samorządów*, S. Dolata (red.), Uniwersytet Opolski, Opole 2000.
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica”, 2001, XXXIX, t. 39.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2013.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, INFOS, „Zagadnienia Społeczno- Gospodarcze”, 2011, nr 21(113).
- Korolewska M., *Informacja na temat, jakie zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy*, Zeszyty Prawnicze BAS, 2013, nr 4(40).
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, [w:] *Zadłużenie Polski*, G. Gołębiowski, Z. Szpringer (red.), „Studia BAS”, 2011, nr 4(28).
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego*, „Analizy BAS”, 2011, nr 13(57).
- Kosek-Wojnar M., *Identyfikacja obszarów ryzyka w świetle celów działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008, nr 778.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2004, nr 2.
- Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, 2006, nr 4.
- Kosikowski C., *System prawa finansowego. Tom I – Teoria i nauka prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

- Kotlińska J., *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2009, ROK LXXI, z. 3.
- Kotlińska J., *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej Bydgoszczy”, 2014, nr 7.
- Kowalczyk M., *Inwestycje rzeczowe w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 640, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 38.
- Kowalewska E.M., *Kredyty i pożyczki jako instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2015, nr 73.
- Kovács G., *Local taxes: Theory and the practice (manuscript)* 2009, http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2009/papers/200901301309430.KovacsPaper.doc (data dostępu: 07.11.2016).
- Kozuń-Cieślak G., *Decentralizacja władzy i zasady delegowania kompetencji – podejście teoretyczne*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse publiczne I*, T. Lubińska, A. Szewczuk (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2009, nr 54.
- Kozuń-Cieślak G., *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004*, Warszawa 2005.
- Krelove R., *Efficient tax exporting*, „Canadian Journal of Economics”, 1992, no. 1(25).
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Związek Patriotów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1932.
- Kudłacz M., *Analiza potencjału gospodarczego małych miast położonych w strefie funkcjonalnego wpływu ośrodków metropolitalnych w Polsce*, [w:] *Nowoczesne instrumenty polityki rozwoju lokalnego – zastosowanie i efekty w małych miastach*, K. Heffner, M. Twardzik (red.), „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – zakres i wyzwania prawne*, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 7-8.
- Kurek H., Zielińska H., *Dług publiczny i jego źródła w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2009, nr 796.
- Laskowski P., *Zarządzanie informacją finansową w jednostkach samorządu terytorialnego pozyskujących środki z funduszu Unii Europejskiej*, [w:] *Monitorowanie otoczenia. Przepływy i bezpieczeństwo informacji*, R. Borowiecki, M. Kwieciński (red.), Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999.

- Limitation of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods of Calculating General Grants*, „Local and Regional Authorities in Europe”, 1998, no. 65.
- Local finance in the fifteen countries of the European Union*, Dexia, Brussels, Paris 1997.
- Lotz J., *Accountability and control in the financing of local government in Denmark*, OECD, „Journal on Budgeting”, 2005, vol. 5, no. 2.
- Loughlin J., Martin S., Lux S., *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*, Discussion Paper, HM Treasury, London 2005.
- Lubińska T., Franek S., Będziaszek M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Luc S., *Zasada pomocniczości w polityce gospodarczej Unii Europejskiej*, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim88_6.pdf (data dostępu: 07.06.2016).
- Łapińska H., *Organizacja i funkcjonowanie samorządu lokalnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku Białej, 2012, nr 2.
- Łękawa Z., *Potencjał inwestycyjny gmin województwa dolnośląskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2013, 3 Sectio H, vol. XLVII.
- Łukomska-Szarek J., *Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządów lokalnych*, Studia i Materiały, Miscellanea Oeconomicae, Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2012, nr 2.
- Łukomska-Szarek J., *Finansowanie działalności rozwojowej samorządów terytorialnych*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie, 2011, z. 59.
- Łukomska-Szarek J., *Operacyjna i całkowita zdolność do rozwoju samorządów terytorialnych państw Grupy Wyszehradzkiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, nr 326.
- Łyszkiewicz M., *Gospodarowanie majątkiem komunalnym. Zasady, metody, strategie*, CeDeWu, Warszawa 2016.
- Łyszkiewicz M., *Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2016, nr 432.
- Łyszkiewicz M., *Znaczenie samodzielności dochodowej. Baza wiedzy z zakresu podatków, rachunkowości i prawa. Finanse publiczne – dochody*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, Warszawa 2013, nr 7, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/g07k19-20.pdf (data dostępu: 03.10.2016).
- Machalski P., *Europa samorządowa. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej*, [w:] *Ekspertyza do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Mackiewicz-Łyziak J., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
- Maj-Waśniowska K., *Procedury zadłużania się samorządów w krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2008, nr 778.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, Rzeszów 2006.
- Malinvaud E., *Decentralization*, [in:] *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (eds.), vol. 1: A-D, London and Basingstoke 1998.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycja zmian*, „Analizy BAS”, 2012, nr 21 (88).
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Marcou G., Wollman H., *Europe, Decentralization and Local Democracy in the World*, First Global Report United Cities and Local Governments, The World Bank, 2008.
- Markowska-Bzducha E., *Gospodarka finansowa gmin w latach 1991-2000 a ich samodzielność*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.), t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Markowska-Bzducha E., *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego – szansa na wykorzystanie unijnych funduszy czy zagrożenie niewykorzystania?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 455, Prace Instytutu Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, nr 50 t. II, Szczecin 2007.
- Markowska-Bzducha E., *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, S. Kańduła (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Wydawnictwo Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2005.
- Markowska-Bzducha E., *Struktury samorządowe w krajach Unii Europejskiej*, „Rocznik Żyrardowski”, 2009, nr 7.

- Markowska-Bzducha E., *Własny potencjał inwestycyjny samorządowych województw wobec procesów rozwojowych*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 61, *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, VI Forum Samorządowe i Międzynarodowe Forum Samorządowe, Szczecin 2010.
- Marks-Bielska R., Dereszewski W., Zaborowska B., *Rola i znaczenie inwestycji w rozwoju lokalnym na przykładzie gminy Kurzętnik w latach 2007-2013*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40 (4/2014).
- Marshall A., *Local government in the Modern World*, University of London, Athlone Press, London 1965.
- Marszałek-Kawa J., Lutrzykowski A., *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, Wydawca Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Martin L., *Wybrane zagadnienia rzeczowych przedsięwzięć inwestycyjnych*, Leopoldinum, Wrocław 1994.
- Martinez-Vazquez J., Timofeev A., *Decentralization Measures Revisited*, „Public Finance&Management”, 2010, no. 10(1).
- Martinez-Vazquez J., McNab R., *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, World Development, February 2001.
- Martinez-Vázquez J., *Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization*, [in:] *Fiscal Federalism and Political Decentralization Lessons from Spain, Germany and Canada*, N. Bosch, J. M. Duran (eds.), Edward Elgar Publishing Limited, USA Northampton 2008.
- Martinez-Vazquez J., Boex J., *The design of equalization grants: theory and applications*, World Bank Institute, <http://math.unife.it/economia/lm.economia/insegnamenti/economia-e-politiche-pubbliche/materiale-didattico/esercitazione-riforma-federale/approfondimenti-su-trasferimenti-perequativi/modulepartone.pdf> (data dostępu: 14.11.2016).
- Mazurek-Chwiejczak M., *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin Polonia, 2012, Sectio H, vol. XLVI, 3.
- McCann P., *Urban and Regional Economics*, Oxford University Press, New York 2001.
- McClave J. T., Benson P. G., Sincich T. T., *Statistics for Business and Economics*, Pearson 2008.
- McKinnon R., *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*, [in:] *Macroeconomic Dimensions of Public Finances: Essays in the Honour of Vito Tanzi*, M. Blejer, T. Ter-Minnassian (eds.), Routledge, London 1997.
- McLure C. C., *Vertical Fiscal Imbalance and the Assignment of Taxing Powers in Australia*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford 1993.

- Meloche J., Vaillancourt F., Yilmaz S., *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*, Policy Research Working Paper 3254, The World Bank, Washington D. C. 2004.
- Messick S., *Validity*, [in:] *Educational measurement*, R. L. Linn (ed.), Macmillan, (3rd ed.), New York 1989.
- Messick S., *Validity of Performance Assessment*, [in:] *Technical Issues in Large-Scale Performance Assessment*, G. Philips, National Center for Educational Statistics, Washington 1996.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, D. Strahl (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, B. Filipiak (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Oficyna Ekonomiczna Grupa Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Michalak T., *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downs'a*, [w:] *Teoria wyboru publicznego*, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2005.
- Michalak A., *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Miemiec W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo finansowe*, R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Miemiec W., *Władztwo podatkowe gminy – wybrane zagadnienia finansowo-prawne*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego (Zagadnienia wybrane)*, L. Patrzalka (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2005.
- Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2016*, www.mf.gov.pl (data dostępu: 20.03.2017).
- Mioduchowska-Jaroszewicz E., *Ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wskaźników finansowych na przykładzie powiatu Choszczeńskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 687, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 48.
- Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Przewodnik, Warszawa 1996.
- Misiąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2016.
- Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.

- Miszczuk M., *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Bról (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Miszczuk M., *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009.
- Mortensen P., *Policy Punctuations in Danish Local Budgeting*, „Public Administration”, 2005, vol. 83, no. 4.
- Municipal Finances. A Handbook for Local Government*, C. Farvacque-Vitkovic, M. Kopanyi (eds.), The World Bank, Washington 2014.
- Musgrave R.A., *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.
- Musgrave R.A., Musgrave P. B., *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1973.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*, Warszawa 2017.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, J. Hausner (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Neneman J., *Finanse lokalne obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 1-2.
- Neneman J., Swianiewicz P., *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Ekspertyza BGK, Warszawa 2013.
- Neven I., *Background paper on „Decentralization”*, Institute Alterra – Green World Research, Wageningen, The Netherlands, <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/neven.pdf> (data dostępu: 20.01.2017).
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny”, 2002, nr 3.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1990.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwers business, Warszawa 2008.
- Noga M., *Państwo a inwestycje w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1994.
- Oates W.E., *An Essay on Fiscal Federalism*, „Journal of Economic Literature”, 1999, vol. XXXVII.
- Oates W.E., *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar, Northampton 1998.
- Oates W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, New York 1972.

- Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego województwa pomorskiego do realizacji projektów w ramach RPO Województwa Pomorskiego 2014-2020. Raport 2*, W. Misiąga (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2012.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf> (data dostępu: 09.11.2017).
- Ochendowski E., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Wydawnictwo CSTiRL, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 1999.
- Ödalen J., *A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy*, Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition, 29 August – 1 September 2013, Chicago, Illinois, http://www.academia.edu/4174425/A_Normative_Theory_of_Local_Government_Connecting_Individual_Autonomy_and_Local_Self-Determination_with_Democracy (data dostępu: 10.10.2016).
- OECD Regions at a Glance*, OECD Publishing 2013.
- OECD Regions at a Glance*, OECD Publishing 2016.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Kryteria oraz formy podziału dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 1-2.
- Ofiarski Z., *Normatywny model źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ograniczenia wynikające z sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, T. Juji (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- Ofiarski Z., *System (zbiór) podatków samorządowych – wstępne propozycje uporządkowania*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, Sectio H, vol. L, 1.
- Ogawa H., *Tax competition, spillovers, and subsidies*, „Annals of Regional Science”, 2006, no. 40 (4).
- Olsen H. B., *Decentralization and local government*, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, November 2007.
- Olson M., *The Principle of “Fiscal Equivalence”. The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, „The American Economic Review”, 1969, vol. 59(2).
- Onofrei M., *Administrație publică. Fundamente științifice și bune practici*, Alexandru Ioan Cuza, University Publishing, Iași 2007.
- Orłowski W., Walewski M., Rytel M., *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, Pricewaterhouse Coopers, Warszawa 2012.

- Ostrowska A., *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2014, 2(2).
- Ostrowska A., *Prawo dochodzenia dotacji na drodze sądowej*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), ODDK, Gdańsk 2013.
- Oulasvirta L., Turala M., *Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments*, „International Review of Administrative Sciences”, 2009, vol. 75 (2).
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Owsiak K., *Kontrowersje wokół dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 2017, nr 485.
- Owsiak S., *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa”, nr 1 specjalny, NIK, Warszawa 2004.
- Owsiak K., *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010-2013*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 2014, nr 8 (932).
- Pacześ P., *Doświadczenia Polski w świetle teorii politycznego cyklu koniunkturalnego*, *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, 2011, nr 85.
- Patrzalek L., *Dług podsektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 682, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2011, nr 76.
- Patrzalek L., *Elementy poziomej redystrybucji środków w systemie finansów samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2009, nr 37.
- Patrzalek L., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Patrzalek L., *Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 2015, nr 404.
- Patrzalek L., *Teoretyczne aspekty redystrybucji poziomej i jej praktyczne zastosowanie w systemie finansów samorządu*, [w:] *Szkice o finansach: księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Krystyny Znanieckiej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Katowice 2012.
- Patrzalek L., *Uwarunkowania racjonalizacji wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, S. Owsiak (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

- Pauliat H. (ed.), *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe: une source potentielle de conflits/EUROPA* [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer et al.], Limoges: PULIM, Presses Universitaires de Limoges, Limoges 2004.
- Pedersen N.J.M., *Local Government and Debt Financing in Denmark*, [in:] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, B. Dafflon (ed.), Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.
- Performance-Based Grant Systems. Concept and International Experience*, United Nations Capital Development Fund, Nowy Jork 2010, <http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/pgbs.pdf> (data dostępu: 20.09.2016).
- Perło D., *Modelowanie zrównoważonego rozwoju regionów*, Trans Humana, Białystok 2014.
- Perspectives on Public Choice: A Handbook*, D. Mueller (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Peters B.G., Wright V., *Public Policy and Administration, Old and New*, [in:] *A New Handbook of Political Science*, R. E. Goodin, H. D. Klingemann (eds.), Oxford University Press, Oxford 1996.
- Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny”, 1995, nr 5.
- Piekut J., *Wady i zalety wprowadzenia podatku katastralnego*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 2014, nr 3(41).
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Piotrowska-Marczak K., *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych a własność komunalna*, [w:] *Własność komunalna*, T. Wawaka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1991.
- Piotrowska-Marczak K., *Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 682, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2011, nr 76.
- Pokropek A., *Porównywalność w badaniach międzynarodowych. Przykład wskaźnika motywacji do nauki w badaniu PISA 2006. Polska edukacja w świetle diagnoz prowadzonych z różnych perspektyw badawczych*, http://www.ptde.org/file.php/1/Archiwum/XIX_KDE/pdefy/Pokropek_2013.pdf (data dostępu: 20.01.2018).
- Polarczyk K., *Sektor finansów publicznych w krajach OECD*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 180, sierpień 2000.
- Poniatowicz M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, nr 404.
- Poniatowicz M., Wyszowska D., *Disfunction of fiscal equalization mechanisms in the system of local government finances in Poland*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government”, 2015, vol. 13, no. 4.

- Poniatowicz M., *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.
- Poniatowicz M., Salachna J. M., Perło D., *Efektywne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Poniatowicz M., Wyszowska D., Piekarska E., *Kontrowersje wokół niekonwencjonalnych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, Białystok 2017, nr 6.
- Poniatowicz M., Dziemianowicz R., Alińska A., *Limited taxing power of local government entities in Poland as a determinant of tax competition at the local level*, „International Journal of Economics, Commerce and Management”, United Kingdom, 2016, vol. IV, Issue 3.
- Poniatowicz M., *Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), t. II, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 426, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2006, nr 1.
- Poniatowicz M., *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, 2011, nr 10.
- Poniatowicz M., Wyszowska D., *Stymulowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości a konkurencja podatkowa gmin*, [w:] *Finansowe i podatkowe aspekty rozwoju przedsiębiorczości w regionach*, M. Dylewski (red.), Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 2014, t. 52, nr 1.
- Poniatowicz M., Dziemianowicz R., *Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, 2016, , Sectio H, vol. L, 1.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2014.
- Poniatowicz M., *Zadłużenie sektora samorządowego w Polsce – analiza porównawcza na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zycho-wicz (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 401, Szczecin 2005.
- Postuła M., *Ocena sprawności działania państwa w odniesieniu do skali wydatków publicznych*, Management and Business Administration. Central Europe, 2013, vol. 21, nr 2 (121).
- Postuła M., *Reguły fiskalne na świecie i w Polsce*, „Master of Business Administration”, 2011, nr 5.

- Praktyczny poradnik dla obywateli polskich przyjeżdżających do pracy na terytorialnym Finlandii*, Ambasada RP w Helsinkach, Helsinki 2015.
- Pratchett L., *Local autonomy, local democracy and the 'New Localism'*, „Political Studies”, 2004, vol. 52.
- Pratchett L., *Towards a separation of local autonomy and local democracy*, ECPR Joint Sessions of Workshops Grenoble, 6–11, April 2001.
- Prawo samorządu terytorialnego*, M. Chmaj (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Przesławska G., *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, [w:] *Regulowana gospodarka rynkowa*, U. Kalina-Prasznica (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji*, Dokument roboczy nr 2, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, wersja polska, POPT, Warszawa 2002.
- Przygodzka R., *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40.
- Raadschelders J.C.N., *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny”, 1994, nr 6.
- Raczkiewicz D., *Zastosowanie analizy regresji w reprezentacyjnych badaniach społeczno-gospodarczych*, „Ekonometria”, 2016, nr 1(51).
- Raich U., *Fiscal determinants of empowerment*, „Word Bank Policy Working Paper”, 2005, 3705, www.econ.worldbank.org (data dostępu: 12.08.2017).
- Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD Publishing 2014.
- Recommendation Rec(2000)14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities*, przyjęta w dniu 6 września 2000 r., <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=370237&Site=COE> (data dostępu: 03.10.2016).
- Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities*, przyjęta w dniu 19 stycznia 2005 r., <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=812131&Site=COE> (data dostępu: 03.10.2016).
- Recommendation No R (92) 5 to member States on Borrowing by Local and Regional Authorities* (adopted by the Committee of Ministers on 27 March 1992 at the meeting of Ministers' Deputies), Council of Europe, Committee of Ministers.
- Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe*, D. Färber, N. Otter (eds.), „Speyerer Forschungsberichte”, 2003, no. 232.
- Regulski J., *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, „Materiały Szkoleniowe RAP”, nr 1, Warszawa 1999.
- Regulski J., *Samorząd a model państwa*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych, nr 10 (80), Warszawa 2010.

- Reiljan J., Timpmann K., *The problems and development potential of revenue autonomy in Estonian municipalities*, https://www.researchgate.net/publication/228818518_THE_PROBLEMS_AND_DEVELOPMENT_POTENTIAL_OF_REVENUE_AUTONOMY_IN_ESTONIAN_MUNICIPALITIES1 (data dostępu: 06.01.2018).
- Reschovsky A., *Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program*, [in:] *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, R. Broadway, A. Shah (eds.), The World Bank, Washington 2007.
- Reulier E., Rocaboy Y., *Regional Tax Competition: Evidence from French Regions*, „Regional Studies”, 2009, no. 43(7).
- Rezsohazy R., *Le développement des communautés*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve 1988.
- Ridge M., Smith S., *Local taxation: the options and the arguments*, The Institute for Fiscal Studies, Oxford 1991.
- Rogowski J., *Modele miękkie. Teoria i zastosowanie w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego. Filia w Białymstoku, Białystok 1990.
- Romer P., *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „The Journal of Political Economy”, 1986, vol. 94, no. 5.
- Rosen H. S., *Public finance*, fifth edition, Irwin/Mc Graw-Hill, 1999.
- Ross T., Westerfield K., Jordan T., *Finanse przedsiębiorstw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.
- Rossi S., Dafflon B., *The Theory of subnational balanced budget and debt control*, [in:] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, B. Dafflon (ed.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton 2002.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016, Dz. U. 2015, poz. 2294.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z dnia 26 czerwca 2013 roku, t. 56, L 174.
- Rószkiewicz M., *Analiza klienta*, Wydawnictwo SPSS Polska, Kraków 2011.
- Różański J., *Inwestycje rzeczowe oraz procesy fuzji i przejęć w przedsiębiorstwie*, [w:] *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, J. Różański (red.), Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006.
- Rusu E., *Financial revenue autonomy of local budgets in Romania. Measuring approach*, „Journal of Public Administration, Finance and Law”, 2013, vol. 3.
- Ruśkowski E., *System budżetowy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), Dom Wydawniczy ABC, wyd. 2, Warszawa 2006.

- Rutkowska A., *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse”, 2013, nr 1, cz. 4.
- Rydzewski P., *Metody analizy danych w socjologicznych badaniach rozwodów*, „Roczniki Nauk Społecznych”, 2010, nr 2 (38).
- Saint-Ouen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 6.
- Salchna J. M., Tyniewicki M., *Adekwatność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a finansowanie zadań – decentralizacja czy dekoncentracja systemu?*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniwiecz, T. Sowiński (red.), CeDeWu. Pl, Warszawa 2016.
- Samorząd lokalny – dobro lokalne*, J. Kleer (red.), CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2008.
- Samorząd terytorialny*, A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop (red.), Collegium Mazovia, Innowacyjna Szkoła Wyższa w Siedlcach, Siedlce 2010.
- Samorząd terytorialny państw europejskich*, W. Wróbel (red.), Śląsk p. z o.o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2012.
- Samorząd terytorialny w Europie*, L. Rajca (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2010.
- Samorząd terytorialny. Zasady – Finanse – Marketing*, M. Stych (red.), Oficyna Wydawnicza Edytor.org, Częstochowa 2013.
- Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015.
- Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Samorząd 3.0. Raport Forum Od-nowa*, Warszawa, listopad 2013.
- Satoła Ł., *Finansowe uwarunkowania realizacji inwestycji komunalnych*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, „Roczniki Naukowe”, 2015, t. XVII, z. 1.
- Sauviat A., *‘L’autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Europe. Approche théorique’*, [in:] *L’autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits?*, H. Pauliat (ed.), Presses Universitaires de Limoges, Limoges 2004.
- Sawicka K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, J. Korczak (red.), II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 21–22 listopada 2013 roku.

- Sawicka K., *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2015, nr 7-8
- Sawicka K., *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, I. Czaja-Hliniak (red.), Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012.
- Schneider M., *Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria*, „Fiscal Studies”, 2002, nr 23.
- Sekuła A., *Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle uregulowań prawnych*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, nr 112.
- Sekuła A., *Dochody gmin z tytułu opłat*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, S. Korenik, A. Dybała (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, nr 101.
- Sekuła A., Basińska B., *More freedom – more investments. The relationship between the extent of fiscal autonomy with respect to own revenues and investment expenditures of Polish communes and cities with county rights*, „Argumenta Oeconomica”, 2016, nr 1(36).
- Sekuła A., Julkowski B., *Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, nr 404.
- Sekuła A., *Rezerwa subwencji ogólnej w systemie finansowania samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 485.
- Serwacki J., *Samodzielność gminy w realizacji zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2017, nr 5.
- Shah A., *Fiscal Need Equalization: Is it Worth Doing? Lessons from International Practices*, [in:] *Measuring Local Government Expenditure Needs*, J. Kim, J. Lotz (ed.), The Korea Institute of Public Finance, The Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen 2008.
- Shah A., *Fiscal policies for coordinated urban-rural development and their relevance for China*, Public Finance&Managament, 2016, vol. 13, no. 1.
- Shah A., Shah S., *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments*, *Local Governance in Developing Countries*, A. Shah (ed.), World Bank, Washington 2006.
- Sharpe L. J., *Theories and Values of Local Government*, „Political Studies”, 1970, no. 18
- Sierak J., Górniak R., *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii*

- Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2011.
- Sierak J., Górniak R., *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011.
- Sierak J., *Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie w ujęciu rocznym i wieloletnim*, www.lazarski.pl/pl/pobierz/229 (data dostępu: 14.10.2017).
- Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Sietchiping R., *Innovative Land and Property Taxation*, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), UNON, Publishing Services Section, Nairobi 2011.
- Sikora K., *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, Radom 2010.
- Skica T., *Efektywność wydatkowania publicznego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej, 2010, nr 14.
- Skorwider J., Garbowski M., *Zmiany w potencjale inwestycyjnym gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2012, t. 29.
- Skorwider-Namietko J., *Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2013, nr 280.
- Skowron S., *Rola kapitału rodzimego i obcego w stymulowaniu rozwoju jednostek lokalnych w województwie lubelskim*, Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, 2012, nr 286 z. 19.
- Skuza S., *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Bank i Kredyt”, 2003, nr 3, cz. II.
- Slack E., *Models of government structure at the local level*, Queen's University, „Working Paper”, 2004, (4) IIGR.
- Slack E., *Guide to Municipal Finance*, The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series, UN HABITAT, Nairobi, Kenya 2009.
- Słownik Cambridge*, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/local-government> (data dostępu: 20.10.2017).
- Słownik samorządu terytorialnego*, M. Chmaj (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997.
- Słownik wyrazów obcych*, E. Sobol (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Smoleń M., Urban L., *Inwestycje w procesie kreowania rozwoju gospodarki regionu*, <https://www.ur.edu.pl/file/28629/02.pdf> (data dostępu: 16.02.2018).
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1995.

- Sołata Ł., *Finansowe uwarunkowania realizacji inwestycji komunalnych*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, „Roczniki Naukowe”, t. XVII, z. 1.
- Spahn P., *Measuring Decentralisation of Public Sector Activities. Conceptual Issues and the Case of Germany*, [w:] *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, K. Junghun, J. Lotz, H. Blöchliger (eds.), OECD Fiscal Federalism Studies, OECD 2013.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2016.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Stander A., Kozera A., *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne kształtowania się poziomu własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2017, nr 1 (85).
- Staszek A., *Narzędzia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2016, nr 10(958).
- Stegarescu D., *Public sector decentralization: Measurement concepts and recent international trend*, Discussion Paper No. 04-74, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0474.pdf> (data dostępu: 20.09.2016).
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Strąk T., *Modele dokonania jednostek sektora finansów publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Subnational governments in OECD countries: key data 2015 edition*, OECD, 2016.
- Subnational public finance in the European Union*, 11th edition, Dexia, 2012.
- Surówka K., *Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań a problem ich samodzielności finansowej na przykładzie gmin oraz miast na prawach powiatu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 485.
- Surówka K., *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 1-2.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Swianiewicz P., *Bez bankructw. Zadłużenie samorządów w Europie*, „Współnota”, 2004, nr 10.
- Swianiewicz P., Neneman J., Łukomska J., *Ekspertyza nt. koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2013.

- Swianiewicz P., *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium S.A., Warszawa 2004.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium S.A., Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne”, 2013, nr 7-8.
- Swianiewicz P., *Local Government Borrowing. A Report on Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute, Budapest 2004.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Lokalna konkurencja podatkowa*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2016, nr 2 (64).
- Swianiewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2002, nr 4 (10).
- Swianiewicz P., *Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota”, 2008, nr 9 (859).
- Swianiewicz P., *Progospodarcza polityka infrastrukturalna gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, 2009, nr 4.
- Swianiewicz P., *W poszukiwaniu optymalnej wielkości. Opinie burmistrzów z Europy Środkowej na temat łączenia lub dzielenia rządzonych przez nich gmin*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2000, nr 2(2).
- Swianiewicz P., *Wyrównywanie na poziome sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2016, nr 1 (63).
- Swianiewicz P., *Zadłużenie jako forma finansowania działalności samorządów – doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Finanse Komunalne”, 2003, nr 5.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne”, 2003, nr 5.
- Swianiewicz P., *Zdolność samorządów do zadłużania się*, „Wspólnota”, 2011, nr 9.
- Syska J., *Współczesne metody analizy regresji wspomagane komputerowo*, Uniwersytet Śląski, 2014, <http://el.us.edu.pl/ekonofizyka/images/b/b6/MetodyDoboruModeli.pdf> (data dostępu: 11.02.2018).
- Szaleniec M., *Sieci neuronowe i regresja wieloraka – czyli jak określić złożoność w badaniach naukowych*, Statsoft Polska, 2008, https://media.statsoft.pl/_old_dnn/downloads/sieci%20neuronowe.pdf (data dostępu: 05.02.2018).
- Szczechowicz H., *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, s. 259-261. <http://wyd.edu.pl/index.php/2-uncategorised/105-wykonywanie-zadan-publicznych-w-jednostkach-samorzadu-terytorialnego> (data dostępu: 06.01.2018).

- Sześciło D., *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, styczeń 2018, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/D_Szescilo%20Recydywa%20centralizmu.pdf (data dostępu: 06.10.2017).
- Szewczuk A., *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2009, nr 526.
- Szewczuk A., *Mierzenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011.
- Szewczuk A., *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce i jej wpływ na funkcjonowanie sektora samorządowego*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2004.
- Szołno-Koguc J., *Wybrane wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2006, nr 1, t. II.
- Szpak M., *Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta zadłużenia*, [w:] *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, K.S. Cichocki (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2001.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny”, 1998, nr 11.
- Sztando A., *Lokalistyczne cechy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, 2017, nr 477.
- Ślebocka M., *Dochody własne a problematyka samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa łódzkiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 794, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2013, nr 108.
- Śmiechowicz J., *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Śmiechowicz J., *Stabilność dochodów gmin w kontekście ich władztwa podatkowego i fakultatywności opłat lokalnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 294.
- Świrska A., *Subwencje jako źródło dochodów gminy*, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2008_nr65_s167.pdf (data dostępu: 12.09.2016).
- Tarno J. P., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny*

- w Polsce, J. P. Tarno (red.), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Taufiq Ritonga I., *Developing a measure of local government's financial condition*, „Journal of Indonesian Economy and Business”, 2014, vol. 29, no. 2.
- Thakur A., *Continuous-Time Principal Multi-Agent Problem: Moral Hazard in Teams & Fiscal Federalism*, https://www.gsb.stanford.edu/sites/gsb/files/working-papers/thakurprincipalagentpe2_0.pdf (data dostępu: 07.11.2016).
- The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (eds.), Urban and Regional Research International, Wiesbaden 2006.
- The Global Urban Economic Dialogue Series, *Property Tax Regimes in Europe*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi 2013.
- The International Perspective and Recommendations*, Economic Commission For Latin America and The Caribbean, Fiscal Policy Series, 1998, no. 105.
- Theories of urban politics*, D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds.), SAGE, London 1995.
- The role of public investment in social and economic development, Public Investment: Vital for Growth and Renewal, but should it be a Countercyclical Instrument?*, J. Zhan (ed.), United Nations, New York and Geneva 2009.
- Tiebout Ch. M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy”, 1956, no. 64(5).
- Timofeev A., *The Design of a Performance-Oriented Fiscal Transfer in West Bengal*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, International Studies Program, „Working Paper”, 2011, no. 17.
- Trevelyan G. M., *Historia Anglii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1963.
- Qian Y., Roland G., *Federalism and the soft budget constraint*, „The American Economic Review”, 1998, no. 88.
- UNCDF, *Performance-based Grant Systems. Concept and International Experience*, United Nations Capital Development Fund, New York 2010, www.uncdf.org/sites/default/files/Download/pgbs.pdf (data dostępu: 14.10.2016).
- Uryszek T., *Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2012, nr 243.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.) Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Wydawnictwo Zakamycze 2005.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami*, tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta nauczyciela*, Dz. U. z 2016 r., poz. 1379.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych*, tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 716, 1579 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym*, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa*, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.
- Van Rompuy P., *Sub-national Tax Autonomy and Deficits: Empirical Results for 27 OECD Countries*, „Regional Studies”, 2016, vol. 50, no. 7.
- Voinea Gh., *Finanțe locale*, Junimea Publishing House, 2008.
- Walica H., *Inwestycje przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1994.
- Waniewska-Bobin M., *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.
- Wasilewski A., *Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich*, „Studia i Monografie”, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, z. 129, Warszawa 2005.
- Watt P.A., *Principles and theories of local government*, „Economic Affairs”, 2006, vol. 26, Issue 1.
- Weingast B.R., *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, „Journal of Law, Economics, and Organization”, 1995, vol. 11, no. 1.
- Werner J., Shah A., *Fiscal Equalisation in Germany*, The World Bank eLibrary, 2005, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/241116/FiscalEqualisationInGermany.pdf> (data dostępu: ...).
- Werwińska A., *Proces decentralizacji a samodzielność finansowa gmin w zakresie pozyskiwania dochodów*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2003.
- Werwińska A., *Saldo operacyjne budżetów samorządowych w latach 2004-2008*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 37, Szczecin 2009.
- Węziak D., *Wielopoziomowe modelowanie regresyjne w analizie danych*, „Wiomości Statystyczne”, 2007, nr 9.
- Wiewióra M., *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia”, Narodowy Bank Polski, z. 239, Warszawa 2009.

- Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Wilson S., *Macro Formulas for Equalization*, [in:] *Intergovernmental fiscal transfers principles and practice*, R. Broadway, A. Shah (eds.), Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington 2007.
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, M. Barański (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Wołowicz T., Reško D., *Obniżki stawek podatkowych do celów stymulacyjnych a założenia racjonalnej strategii podatkowej gminy*, „Toruński Rocznik Podatkowy”, 2009.
- Word H., *Soft Modelling: Intermediate between Traditional Model Building and Data Analysis*, Banach Centre Publication 6, Mathematical Statistics 1980.
- World Declaration on Local Government*, Rio de Janeiro 1985, polski tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego został opublikowany we wklejce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 roku.
- Wosiek M., *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, M.G. Woźniak (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2013, nr 34.
- Wójtowicz K., *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 40 (4).
- Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- Wójtowicz K., *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin – Polonia, 2014, Sectio H, vol. XI.VIII.2.
- Wulansari D., *Analysis on local government performance*, Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret, Surakarta 2010.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, S. Wykrętowicz (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Wyporska J., *Zadania własne*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, J. P. Tarno (red.), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 roku*, sygn. akt III SAQ 534/96, „Monitor Podatkowy”, 1997, nr 12, poz. 374.

- Wyszkowska D., *Efektywność wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 687.
- Wyszkowska D., *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa”, 2010, nr 10.
- Wyszkowska D., *Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych krajów Unii Europejskiej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2017, Sectio H – Oeconomia, nr 5.
- Wyszkowska D., *Samodzielność finansowa gmin w opinii skarbników gmin w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2018, nr 518.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., *Samorząd terytorialny jako inwestor publiczny w Polsce na tle innych krajów OECD*, „Wiadomości Statystyczne”, 2016, nr 12.
- Wyszkowska D., *Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych koncepcji teoretycznych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, Białystok, 2017, nr 6.
- Wyszkowska D., Poniatowicz M., *Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2014, nr 346.
- Wyszkowski A., *Koncepcja tax expenditures w systemie podatkowym*, „Gospodarka Narodowa”, 2010, nr 9.
- Yilmaz S., Vaillancourt F., Dafflon B., *State and Local Government Finance: why it matters*, [in:] *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, R.D. Ebel, J.E. Petersen (eds.), Oxford, University Press, Oxford 2012.
- Zakres samodzielności finansowej samorządów regionalnych*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, A. Szewczuk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Zawora J., *Możliwości finansowania inwestycji gmin wiejskich w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XVI, z. 6, Wydawnictwo Wieś Jutra Sp. z o.o., Warszawa – Poznań – Lublin 2014.
- Zawora J., *Ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej gmin województwa podkarpackiego na tle kraju*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 39 (3).
- Zawora J., *Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*, „Finanse Komunalne”, 2014, nr 10.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, „Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 81, Warszawa 2010.
- Ziemiańczyk U., *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, 2010, nr 14.

- Zimny A., *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie, Konin 2008.
- Zioło M., *Zadłużenie gmin – przesłanka czy ograniczenie w procesie kreowania rozwoju? Analiza przypadku na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011.
- Zioło M., *Zjawisko flypaper effect – rozważania teoretyczne i aspekty praktyczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 546, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 36, *Finanse 2009 – teoria i praktyka: finanse publiczne*, 2009, t.1.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Zwiech P., *Nierówności dochodowe w państwach europejskich – analiza przy wykorzystaniu współczynnika Giniego*, „Studia Ekonomiczne”, 2013, nr 145.

SPIS TABEL

ROZDZIAŁ I

1.1. Uwarunkowania samodzielności JST	23
1.2. Przegląd wybranych definicji samodzielności finansowej	27
1.3. Klasyfikacja podatków lokalnych według stopnia samodzielności.....	33
1.4. Podział źródeł podatkowych w teorii federalizmu fiskalnego.....	40
1.5. Przegląd wybranych definicji samodzielności dochodowej	48
1.6. Klasyfikacja transferów według OECD	53
1.7. Klasyfikacja dochodów, według J. Owensa i J. Norregaard, w kontekście samodzielności dochodowej.....	57
1.8. Przegląd wybranych definicji samodzielności wydatkowej	62
1.9. Ograniczenia samodzielności wydatkowej JST	66
1.10. Ograniczenia dotyczące samodzielności wydatkowej JST.....	71
1.11. Determinanty samodzielności finansowej JST.....	72

ROZDZIAŁ II

2.1. Podatki i opłaty lokalne – źródła dochodów gmin w Polsce	91
2.2. Uprawnienia gmin w Polsce w odniesieniu do poszczególnych rodzajów podat- ków lokalnych	95
2.3. Lokalny podatek dochodowy w krajach skandynawskich.....	101
2.4. Mechanizm kalkulacji wysokości subwencji wyrównawczej gmin	105
2.5. Mechanizm kalkulacji wysokości wpłaty gmin na poczet subwencji równo- ważącej.....	106
2.6. Systemy wyrównywania fiskalnego w wybranych krajach UE	115
2.7. Porównanie dotacji wynikowych z tradycyjnymi dotacjami celowymi na finansowanie i dofinansowanie zadań własnych JST	117
2.8. Główne zasady podziału zadań publicznych między szczebel centralny i róż- ne szczeble samorządu terytorialnego.....	122
2.9. Cechy charakterystyczne zadań własnych i zleconych	123
2.10. Najczęściej stosowane ograniczenia dotyczące zadłużania się JST w krajach członkowskich UE	142

ROZDZIAŁ III

3.1. Specyfika działalności inwestycyjnej JST	162
3.2. Czynniki wpływające na potencjał finansowy gmin	178

3.3. Kluczowe uwarunkowania potencjału inwestycyjnego gmin, według E. Gu- bernat-Ulatowski	179
3.4. Porównanie determinant samodzielności finansowej i potencjału inwestycyj- nego gmin w Polsce.....	186

ROZDZIAŁ IV

4.1. Klasyfikacja samodzielności wydatkowej, według M. Bella, R.D. Ebella, K. Kaiser i J. Rojchajchainthorna.....	204
4.2. Metodyka obliczania potencjału inwestycyjnego gmin.....	210
4.3. Etapy szacowania potencjału własnego i inwestycyjnego, według W. Misią- ga.....	211
4.4. Zmienne kształtowania potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce	221

ROZDZIAŁ V

5.1. Dochody własne na 1 mieszkańca według rodzaju gmin (w zł)	227
5.2. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania wskaźnika dochodów własnych gmin na 1 mieszkańca (w zł)	228
5.3. Udział dochodów własnych (pomniejszonych o udział w PIT i CIT) w do- chodach ogółem (w %)	229
5.4. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania dochodów własnych (bez udziału w PIT i CIT) w dochodach ogółem (w %)	229
5.5. Udział dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)	230
5.6. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (w %)	231
5.7. Udział nadwyżki operacyjnej gmin w dochodach ogółem (w %).....	232
5.8. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału nadwyżki operacyjnej gmin w dochodach ogółem (w %)	233
5.9. Zobowiązania gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	233
5.10. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania zobowiązań gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	234
5.11. Udział wydatków inwestycyjnych gmin w wydatkach ogółem (w %)	235
5.12. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału wydatków inwestycyjnych gmin w wydatkach ogółem (w %)	236
5.13. Udział wydatków bieżących gmin na kulturę i sport w wydatkach bieżących (w %)	237
5.14. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału bieżących gmin na kulturę i sport w wydatkach bieżących (w %) .	238
5.15. Udział dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie (w %)	238
5.16. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania udziału dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie (w %)	239

5.17. Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych w gminach według rodzaju (w mln zł)	241
5.18. Wewnętrzny potencjał inwestycyjny gmin (w mln zł)	243
5.19. Wewnętrzny potencjał inwestycyjny gmin na jednego mieszkańca (w zł) .	244
5.20. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania wewnętrznego potencjału inwestycyjnego gmin na 1 mieszkańca (w zł) ..	244
5.21. Całkowity potencjał inwestycyjny gmin (w mln zł)	245
5.22. Całkowity potencjał inwestycyjny gmin na jednego mieszkańca (w zł)	246
5.23. Statystyki charakteryzujące rozkład wartości oraz poziom zróżnicowania całkowitego potencjału inwestycyjnego gmin na 1 mieszkańca (w zł)	246
5.24. Analiza wariancji – ANOVA (gminy miejskie)	248
5.25. Współczynniki w modelu regresji potencjału inwestycyjnego gmin miejskich.....	248
5.26. Analiza wariancji – ANOVA (gminy miejsko-wiejskie)	249
5.27. Współczynniki w modelu regresji potencjału inwestycyjnego gmin miejsko-wiejskich	249
5.28. Analiza wariancji – ANOVA (gminy wiejskie)	250
5.29. Współczynniki w modelu regresji potencjału inwestycyjnego gmin wiejskich.....	251
5.30. Analiza wariancji – ANOVA (miasta na prawach powiatu)	252
5.31. Współczynniki w modelu regresji potencjału inwestycyjnego miast na prawach powiatu.....	252
5. 32. Zmienne objaśniające i ich siła w modelu regresji potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce według rodzaju	253

SPIS RYSUNKÓW

ROZDZIAŁ I

1.1. Matryca samodzielności finansowej	34

ROZDZIAŁ II

2.1. Podział podatków i opłat zasilających budżety gmin ze względu na zakres władztwa podatkowego	93
2.2. Determinanty ograniczające zakres samodzielności dochodowej gmin w Polsce w zakresie dochodów własnych	98
2.3. Dysfunkcje systemu subwencjonowania gmin w Polsce w kontekście samodzielności finansowej	109
2.4. Dysfunkcje systemu dotowania gmin w Polsce w kontekście samodzielności finansowej	112
2.5. Determinanty ograniczające zakres samodzielności wydatkowej wynikające z systemu zadań gmin w Polsce	127

ROZDZIAŁ III

3.1. Elementy składowe potencjału społeczno-gospodarczego	169
3.2. Potencjał inwestycyjny jako element potencjału finansowego i czynniki go kształtujące	173

ROZDZIAŁ IV

4.1. Schemat obliczania środków finansowych przeznaczonych na rozwój	209
4.2. Schemat kształtowania potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce	220

ROZDZIAŁ V

5.1. Struktura wewnętrznego potencjału inwestycyjnego według rodzaju gmin (w %)	243
5.2. Najbardziej pożądane źródła zwiększenia dochodów gmin (w %)	256
5.3. Odsetek wskazań poparcia skarbników gmin dla uprawnień gmin w zakresie dochodów i przychodów (w %)	256
5.4. Odsetek wskazań poparcia skarbników gmin dla uprawnień gmin w zakresie wydatków (w %)	257

5.5. Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziłyby do wzrostu samodzielności dochodowej gmin (w % odpowiedzi)	258
5.6. Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziłyby do spadku samodzielności dochodowej gmin (w % odpowiedzi)	259
5.7. Przesłanki stosowania preferencji podatkowych przez gminy w Polsce (w %)...	259
5.8. Czynniki zwiększające potencjał inwestycyjny gmin, w opinii skarbników gmin, w Polsce (w %).....	261

ROZDZIAŁ VI

6.1. Zakres rekomendacji ukierunkowanych na podwyższenie potencjału inwestycyjnego poprzez wzrost poziomu samodzielności finansowej gmin w Polsce	266
6.2. Proponowany system zasilania finansowego gmin w Polsce sprzyjający wzrostowi ich samodzielności dochodowej.....	269
6.3. Etapy rekonstrukcji systemu zadań i źródeł zasilania finansowego gmin w Polsce.....	288

WZÓR KWESTIONARIUSZA BADANIA ANKIETOWEGO

(wzór)

Gmina

Województwo.....

Ankieta

Samodzielność finansowa a potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego

1. Proszę o wskazanie najbardziej pożądanых źródeł zwiększenia dochodów gmin (przypisując wartości od 1 do 5, gdzie 1 – najbardziej pożądanе, 5 – najmniej pożądanе)

a) subwencja ogólna	1	2	3	4	5
b) dotacje celowe (na zadania własne)	1	2	3	4	5
c) dotacje celowe (na zadania zlecone)	1	2	3	4	5
d) udział w podatkach stanowiących dochody budżetu	1	2	3	4	5
e) podatki i opłaty, wobec których gminy dysponują ograniczonym władztwem podatkowym	1	2	3	4	5
f) pozostałe dochody ustawowe	1	2	3	4	5

2. Proszę o ocenę stopnia samodzielności finansowej gmin w Polsce w skali od 1 do 5 (gdzie 1 oznacza brak, a 5 całkowitą samodzielność)

a) samodzielność po stronie dochodów	1	2	3	4	5
b) samodzielność po stronie wydatków	1	2	3	4	5

3. Jakie uprawnienia (prawa) odnoszące się do dochodów i przychodów powinna mieć gmina w Polsce

a) do ustalania źródeł dochodów	☐ Tak ☐ Nie
b) do samodzielnego ustalania: stawek opłat i podatków	☐ Tak ☐ Nie
c) do ustalania: ulg, zwolnień, umorzeń i odroczeń	☐ Tak ☐ Nie
d) do bezlimitowego korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania	☐ Tak ☐ Nie

- e) do ustalania dopłat do podatków państwowych ☐ Tak ☐ Nie
 f) inne (jakie?)

4. Jakie uprawnienia (prawa) odnoszące się do wydatków powinna mieć gmina w Polsce

- a) do samodzielnego ustalania zakresu realizacji zadań ☐ Tak ☐ Nie
 b) do realizacji zadań ustawowych we współpracy z innymi JST ☐ Tak ☐ Nie
 c) do niepodjęcia zadań w sytuacji braku środków ☐ Tak ☐ Nie
 d) do odmowy realizacji zadań zleconych ☐ Tak ☐ Nie
 e) inne (jakie?)

5. Proszę o wskazanie i określenie znaczenia w skali od 1 do 5 (gdzie 1 oznacza mały wpływ, a 5 bardzo duży) przesłanek stosowania przez Państwa gminę preferencji w podatkach lokalnych⁷⁶³

a) zachęta do osiedlania się mieszkańców	1	2	3	4	5
b) zachęta do lokalizacji przedsiębiorców	1	2	3	4	5
c) przyczyny socjalne (poprawa sytuacji mieszkańców)	1	2	3	4	5
d) poprawa efektywności działania podmiotów/rolników	1	2	3	4	5
e) inne (jakie?)	1	2	3	4	5

6. Czy w Państwa opinii

- a) wzrost samodzielności finansowej doprowadziłby do wzrostu potencjału inwestycyjnego gmin ☐ Tak ☐ Nie
 b) ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziłoby do wzrostu samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego ☐ Tak ☐ Nie
 c) ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziłoby do spadku samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego ☐ Tak ☐ Nie

7. Proszę o uszeregowanie od 1 do 5 celów, dla których gmina realizuje działalność inwestycyjną (gdzie 1 oznacza najważniejsze, a 5 najmniej ważne)

- a) aby zaspokoić bieżące potrzeby społeczności
 b) aby budować bazę podatkową prowadzącą do wzrostu dochodów
 c) aby doprowadzić do poprawy warunków życia mieszkańców

⁷⁶³ Dotyczy: obniżania górnych stawek podatkowych, stosowania ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych.

- d) aby poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej
- e) inne (jakie?)

6. Proszę określić w skali od 1 do 5 (gdzie 1 oznacza brak, a 5 duży wpływ), w jakim stopniu wskazane elementy mogłyby wpłynąć na wzrost potencjału inwestycyjnego jednostki samorządu terytorialnego⁷⁶⁴

a) zwiększenie samodzielności dochodowej	1	2	3	4	5
b) ograniczenie zadań obligatoryjnych bieżących	1	2	3	4	5
c) zwiększenie samodzielności wydatkowej	1	2	3	4	5
c) zwiększenie dotacji celowych inwestycyjnych	1	2	3	4	5
d) zniesienie limitów w zakresie zadłużenia JST	1	2	3	4	5
e) zapewnienie lub zwiększenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	1	2	3	4	5

7. Czy jesteście Państwo zwolennikami przyznania JST większej samodzielności dochodowej przejawiającej się w

- a) istotnym poszerzeniu władztwa podatkowego, ☐ Tak ☐ Nie
w tym: możliwości samodzielnego określania źródeł dochodów ☐ Tak ☐ Nie
- b) ograniczeniu transferów z budżetu centralnego ☐ Tak ☐ Nie
- c) ograniczeniu transferów z innych JST – subwencji równoważące ☐ Tak ☐ Nie

8. Czy jesteście Państwo zwolennikami przyznania JST większej samodzielności wydatkowej przejawiającej się w

- a) swobodnym wyborze kolejności realizacji zadań ☐ Tak ☐ Nie
- b) ograniczeniu realizacji zadań zleconych (z jednoczesnym ograniczeniem dotacji) ☐ Tak ☐ Nie
- c) pozostawieniu swobody w realizacji zadań wobec braku środków ☐ Tak ☐ Nie
- d) inne (jakie?)

⁷⁶⁴ Przez potencjał inwestycyjny należy rozumieć zdolność do wygosparowania środków finansowych na realizację działalności inwestycyjnej.