

# Architektura systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego

Krystyna Piotrowska-Marczak

Prof. zw. dr hab.,

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

<http://dx.doi.org/10.18778/8088-114-3.02>

## 1. Wprowadzenie

Specyfika każdego systemu wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu, w którym on występuje. Punktem odniesienia jest pojęcie systemu i jego metodologiczne uwarunkowania. Na tym tle umieszczone zostały rozważania poświęcone systemowi finansów publicznych i jego części, jaką jest system finansowy jednostek samorządu terytorialnego. Na nim skoncentrowany jest dalszy wywód, oparty na analizie formalnej i funkcjonalnej obejmującej dochody i wydatki za lata 2010–2014. Na tej podstawie przedstawiona jest ocena systemu z punktu widzenia jego spójności, realizacji założonych celów społecznych i ekonomicznych. Stwarza to bazę do sformułowania konkluzji zmierzającej do stwierdzenia, czy architektura systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego pozwala na racjonalną gospodarkę finansową środkami publicznymi.

## 2. Pojęcie systemu i jego metodologiczne uwarunkowania

Zgodnie z prakseologicznym podejściem system to zbiór elementów mających określoną strukturę, tworzącą całość o innych cechach niż cechy elementów<sup>1</sup>. Nie jest to zatem przypadkowy układ, ale taki, w którym poszczególne części są ze sobą powiązane określonymi relacjami. To powoduje, że system to całość jakościowo różna od prostej

---

1 Por. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1978, s. 237.

sumy elementów, a powiązane elementy systemu pozostają wzajemnie od siebie uzależnione.

Logiczna ocena systemu zawierać musi aksjomaty i reguły zgodnie, z którymi przebiega ich uzasadnienie<sup>2</sup>.

Dążenie do tworzenia systemu wynika z potrzeby regulacji procesów związanych z działaniem ludzi, w taki sposób, aby ograniczyć ich przypadkowy przebieg nie mający racjonalnych podstaw. Stąd każdy system powinna charakteryzować zdolność do realizacji określonego celu lub celów, wewnętrzna zgodność oraz względna stabilność<sup>3</sup>.

Z teleologicznego punktu widzenia systemów może być bardzo wiele. Każdy z nich charakteryzuje się odmiennymi cechami, które wyznaczają jego profil w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym<sup>4</sup>.

Wśród systemów, które mają związek z systemem finansów publicznych, są systemy: prawa, społeczny i zarządzania. Każdy z nich posiada konkretne cechy, które go wyróżniają od innych. Cechy systemu finansów publicznych to: własność publiczna, cel, jakim jest zaspokojenie potrzeb społecznych ze środków publicznych, realizowanych przez sieć instytucji, których zasady działania i organizacji wyznaczają normy prawne ustalające konstrukcję instrumentów finansowych, przy pomocy których dokonuje się redystrybucja zgromadzonych środków publicznych<sup>5</sup>.

W systemie finansów publicznych można wyodrębnić podsystemy, które związane są z podziałem środków publicznych pozostających w dyspozycji państwa i samorządów terytorialnych. Zgodnie z teorią funkcjonalną elementy podsystemów mogą, choć nie muszą, wypełniać funkcje mające wpływ na cały system<sup>6</sup>. T. Parsons sugeruje, że każdy system spełnia następujące funkcje: opóźnienia lub utrzymania motywacji nadających kierunek działaniu ograniczającemu wahania systemu, realizacji celów i osiągnięcia określonych rezultatów oraz adaptacji związanej z powiązaniem systemu z otoczeniem. Zadaniem prawa jest taka jego konstrukcja, aby system był jednolity i spójny. Podstawę do tego daje z jednej strony określona struktura prawa, a z drugiej elementy, które się na to składają<sup>7</sup>. Zgodnie z podejściem funkcjonalnym prawo stanowi „(...) wyraz społecznej funkcji nadzorowania wypełnianej przez instytucje społeczne”<sup>8</sup>.

Takie podejście wydaje się szczególnie ważne i ściśle związane z finansami publicznymi i prawem finansowym, gdyż szczególnie rolę w tym

2 *Encyklopedia logiki*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 237.

3 Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 375.

4 Por. *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*, Warszawa 1981 s. 508–518

5 Por. S. Owsiak, *op. cit.*, s. 376.

6 Por. B. Dupret, *Prawo w naukach społecznych*, Warszawa 2010 s. 164.

7 Por. *ibidem*, s. 165.

8 *Ibidem*, s. 173.

układzie odgrywa para nadawca–państwo i odbiorca–obywatel<sup>9</sup>. Charakter prawa, które te zależności reguluje, zależy od tego czy tworzy ono system spójny i skuteczny ze społecznego punktu widzenia. J. Habermas twierdzi, że „Jedynе prawo, które można uznać za prawomocne, to prawo, które może być racjonalnie zaakceptowane przez wszystkich obywateli w dyskursywnym procesie kształtowania opinii i woli”<sup>10</sup>. Tak rozumiane prawo winno być modyfikowane zgodnie z procesem ewolucji jakim podlega społeczeństwo. Wynika to z faktu, że prawo wypełnia wiele funkcji społecznych. Nie można jednak nie wskazać, że prawo jest narzędziem, którym posługuje się władza stosując przymus. Wyraźnie to się objawia w przypadku systemu finansowego i odnosi się do przymusu związanego z obowiązkiem podatkowym. Pieniądz jest, w tym przypadku, w rękach państwa aktywnym instrumentem oddziaływania na procesy ekonomiczne i społeczne<sup>11</sup>. Ze względu na zróżnicowany charakter tych procesów, jak już wskazano, system finansowy jest zdywersyfikowany i w ramach systemu finansów publicznych występuje podsystem finansów jednostek samorządu terytorialnego. Jego specyfika polega na tym, że powinien być skoncentrowany na dążeniu do rozwoju na szczeblu lokalnym. Wymaga to działań w sferze: społecznej, ekonomicznej i ekologiczno-przestrzennej<sup>12</sup>. Zabezpieczenie dla aktywności jednostek samorządu terytorialnego wymienionych obszarach ma zapewnić odpowiednio skonstruowany system finansowy.

Zasadniczy problem w tym przypadku nie sprowadza się tylko do zapewnienia określonych rozmiarów środków, ale do wyboru modelu rozwoju separowanego, czy powiązanego ściśle z rozwojem całego kraju. Każde z rozwiązań w tym zakresie musi mieć swoje miejsce w strukturze systemu finansowego. W pierwszym z wskazanych przypadków wystarczy równowaga wewnętrzna systemu, natomiast w drugim konieczne jest uwzględnienie elementów umożliwiających historyczne zróżnicowanie rozwoju i sposób na uzyskanie względnej równowagi w tym zakresie. Ważną rolę mają tu rozmiary elastyczności odniesionej zarówno do dochodów, jaki i wydatków jednostek samorządu terytorialnego. O poziomie tej elastyczności decydują wagi, które dla krajów europejskich ustala OECD<sup>13</sup>. Ważny dla tego układu jest fakt, że podstawowym rodzajem dochodów publicznych są podatki, ale w tym przypadku powstaje pytanie, jakie jest ich znaczenie dla budżetu państwa a jakie dla budżetów samorządów terytorialnych.

9 Ibidem, s. 216.

10 Za: B. Dupret, *op. cit.*, s. 111.

11 Por. S. Bolland, *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1979, s. 66, 73.

12 Por. M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2008, s. 11.

13 Por. A. Moździerz, *Nierównowaga finansów publicznych*, Warszawa 2009, s. 86.

### 3. Specyfika systemu finansów systemu jednostek samorządu terytorialnego

Rozważania poświęcone systemowi finansów samorządu terytorialnego w Polsce wymagają przedstawienia jego elementów składowych od strony formalnoprawnej analizy danych obrazujących gospodarkę finansową zarówno po stronie dochodów jak i wydatków. Pozwoli to na stwierdzenie, jaka jest faktyczna – realna architektura tego systemu, i jakim zmianom w czasie ulega. Pozwoli to na ocenę systemu, która powinna doprowadzić do stwierdzenia czy ma on cechy układu spójnego.

Aktualnie wyznaczony regulacjami prawnymi system jednostek samorządu terytorialnego „(...) tworzy całość zróżnicowaną, złożoną z wielu elementów, zatem jednak względnie uporządkowaną. Choć w ramach systemu mogą występować pewne (z reguły niezamierzone) sprzeczności w rozwiązaniach szczegółowych w stosunku do ogólnych zasad i założeń, to jednak występują także podstawowe rozwiązania, które umożliwiają przyjęcie, że oceniany system jest zbiorem urządzeń spójnych dostatecznym stopniu uporządkowanych i spójnych”<sup>14</sup>. Przytoczony pogląd wyraźnie wskazuje, że system finansowy jednostek samorządu terytorialnego obowiązujący aktualnie w Polsce budzi wiele wątpliwości z punktu widzenia jego spójności, wewnętrznego porządku i logiki powiązań. W tym układzie symptomatyczna jest ocena dostateczna, co świadczy o jego niedoskonałości i daje asumpt do analizy braków wraz z propozycjami zmian, które winny być przedmiotem dyskusji.

Ocena istniejącego stanu narzuca potrzebę analizy elementów składowych systemu. W literaturze wymienia się ich następującą listę: „(...) instytucje prawne określające stosunki finansowe pomiędzy państwem i samorządem terytorialnym, instytucje budżetowe samorządu terytorialnego, system dochodów samorządowych, konstrukcje prawne dotyczące wydatków samorządu terytorialnego, rozwiązania w zakresie długu publicznego samorządu, organy i formy kontroli oraz nadzoru nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego”<sup>15</sup>. Trzy pierwsze z wymienionych elementów odgrywają najważniejszą rolę, bowiem świadczą, jakie są możliwości pozbawionej sprzeczności zarządzania gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania związane z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej, wymaga to zapewnienia udziału w środkach publicznych w takich rozmiarach, które odpowiadają realizacji tych zadań. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego są wyposażone w osobowość prawną, posiada-

14 A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004, s. 75.

15 *Ibidem*, s. 75.

ją prawo własności i prawa majątkowe. Z finansowego punktu widzenia najważniejsza jest samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Teoretycznie powinna ona odnosić się zarówno do pozyskiwania dochodów jak ich przeznaczania na różne rodzaje wydatków. Z tego tytułu samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest powiązana z władztwem dochodowym i wydatkowym. Aby taka sytuacja miała miejsce, muszą być spełnione określone warunki. W przypadku samodzielności dochodowej są to „(...) pewność i wydajność poszczególnych dochodów i wpływ władz samorządowych na ich kształtowanie”<sup>16</sup>. Aby zatem można było mówić o samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego, muszą one posiadać dochody własne, własne mienie, dostęp do rynków finansowych oraz zapewnioną samodzielność w uchwalaniu budżetu<sup>17</sup>. Natomiast samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego sprowadza się do:

„(...)

- ustalania priorytetów w kierunkach wydatkowania środków,
- kształtowania ekonomicznej struktury wydatków,
- gospodarowania przyjętym majątkiem,
- kształtowania salda budżetu,
- zaciągania pożyczek komunalnych”<sup>18</sup>.

Te właściwości samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego są w praktyce ograniczone. Wynika to z tego, że dochody własne w znacznej części są uzupełniane z dochodów państwa na określonych zasadach i w części powiązanych z nakazami i limitami ich wydatkowania. W sumie zarówno o samodzielności dochodowej jak i wydatkowej decyduje poziom dochodów własnych, zakres wydatków sztywnych, zakres obligatoryjnych zadań<sup>19</sup>. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „Organy samorządowe nie mają na ogół pełnej samodzielności finansowej ani w sferze dochodowej, ani w sferze wydatkowej. Nie są bowiem jednostkami autonomicznymi, nie są również organami samofinansującymi się”<sup>20</sup>. Taka konstrukcja ma charakter ustrojowy i wynika z systemu decentralizacji finansów publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że w odniesieniu do dochodów, które stanowią punkt wyjścia dla rozważań poświęconych samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, najważniejszą rolę mają dochody własne. Problem jednak sprowadza się do tego, że zgodnie z obowiązującym prawem do tej kategorii zalicza się

---

16 K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 23.

17 Ibidem, s. 25.

18 Ibidem, s. 26.

19 Ibidem, s. 26.

20 M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 83.

udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych, na poziom których samorząd terytorialny nie ma wpływu. Stąd interesująca jest propozycja wprowadzenia kategorii „własnego potencjału dochodowego”, do którego zalicza się wpływy z udziałów w wymienionych wyżej podatkach, wpływy z podatku od nieruchomości, od środków transportowych i czynności cywilnoprawnych<sup>21</sup>. Posługiwanie się tą kategorią pozwala nie tylko ustalić kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego, ale także ocenić jej możliwości rozwojowe. Aby tak było, konieczne jest, aby potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego zawierał środki niepodlegające zwrotowi, a pochodzące z budżetu Unii Europejskiej<sup>22</sup>.

Jak wskazano wyżej, ważnym elementem decydującym o zakresie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego są wydatki. „Zasadniczo wydatki są finansowym odbiciem rozwiązań przyjętych w ustawach szczegółowych (...). Wydatków publicznych z reguły nie można oddzielić od zadań publicznych, formułowanych w przepisach prawnych. Są one bezpośrednią lub pośrednią konsekwencją regulacji dotyczących zadań i związanych z ich realizacją kompetencji”<sup>23</sup>. Ta specyfika powoduje, że katalog wydatków w ujęciu rodzajowym przyjmuje, w zasadzie, postać działową. Omawiając jednak wydatki w kontekście samodzielności trzeba jeszcze raz podkreślić, że istotne znaczenie w ich kształtowaniu ma podział na wydatki sztywne i pozostałe. Wynika to z tego, że wpływ na te pierwsze ma obowiązek ich ponoszenia narzucony rygorystycznie, bowiem wydatki te w znacznej części związane są z obsługą długu. Zatem w tym przypadku samodzielność finansowa jest ograniczona w najwyższym stopniu. Niezależnie od tych obostrzeń dotyczących zarówno dochodów, jak i wydatków, jednostki samorządu terytorialnego muszą podejmować zarówno bieżące, jak i strategiczne decyzje, które odnoszą się w znacznej mierze do decyzji finansowych. W tym zakresie w literaturze wskazuje się, że niezbędne jest zachowanie następującej sekwencji:

„(...)

- formułowanie celu,
- określenie wyboru będącego pochodną dokonania wyboru,
- skonkretyzowanie wariantów decyzyjnych,
- ocenę hipotetycznych skutków realizacji poszczególnych wariantów (...)
- wybór wariantu (...)”<sup>24</sup>.

21 Por. T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 77.

22 Por. *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011, s. 576.

23 A. Borodo, *op. cit.*, s. 243.

24 B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Warszawa 2011, s. 105.

## 4. Charakterystyka struktury systemu jednostek samorządu terytorialnego

Aby ocenić jak funkcjonuje system jednostek samorządu terytorialnego, trzeba zanalizować dane skoncentrowane na dochodach i wydatkach w układzie względnym i w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz skonfrontować je z wynikami, będącymi miarą efektów finansowych. Pozwoli to na charakterystykę architektury systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego i wyprowadzenie wniosków dotyczących jego spójności.

W pierwszej kolejności zanalizowane zostaną wydatki (tab. 1).

Rodzaj wydatków	LATA				
	2010	2011	2012	2013	2014
1. Oświata i wychowanie	28,4	29,2	30,8	30,6	29,3
2. Transport i łączność	18,0	18,0	16,3	16,4	17,7
3. Pomoc społeczna	12,5	12,1	12,6	12,8	12,4
4. Administracja publiczna	8,4	8,5	8,8	9,1	8,7
5. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,7	5,2	5,0	5,6	6,4
6. Kultura i ochrona dziedzictwa naturalnego	3,9	3,7	3,8	3,7	3,9
7. Gospodarka mieszkaniowa	3,4	3,5	3,7	3,4	3,4
8. Rolnictwo i łowiectwo	2,8	3,0	2,6	2,4	2,5
9. Kultura fizyczna i sport	3,6	2,9	2,6	2,2	2,3
10. Edukacyjna opieka wychowawcza	2,3	2,4	2,5	2,6	2,5
11. Ochrona zdrowia	2,2	2,3	1,9	2,1	10,9
12. Bezpieczeństwo i ochrona przeciwpożarowa	2,2	2,0	2,0	2,0	
13. Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1,6	1,7	1,7	1,8	
14. Różne rozliczenia	1,7	1,6	1,6	1,4	
15. Obsługa długu	1,1	1,6	2,0	1,6	
16. Pozostała	2,2	2,3	2,1	2,3	

**Tabela 1.** Struktura wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015*, KRRIO, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (dostęp 30.06.2015 r.). Obliczenia własne.

Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego wyraźnie wskazuje trzy dominujące obszary działań. Jest to oświata i wychowanie, transport i łączność oraz pomoc społeczna. W tym układzie najbardziej stabilny poziom mają wydatki na pomoc społeczną. W okresie 2010–2014 stanowią niezmiennie niewiele ponad 12%.

Jeszcze wyraźniej występują wskazane preferencje jeżeli zanalizuje się wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca

(tabela 2). Zróżnicowanie między trzema wymienionymi obszarami jest bardzo znaczne. Wydatki na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca rosną w okresie od 2010 roku do 2014 r. z 1 322 zł do 1 498 zł.

Rodzaj wydatków	LATA				
	2010	2011	2012	2013	2014
1. Oświata i wychowanie	1322	1388	1442	1461	1798
2. Transport i łączność	838	856	763	783	905
3. Pomoc społeczna	582	575	590	611	634
4. Administracja publiczna	391	404	412	435	445
5. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	265	247	234	267	327
6. Kultura i ochrona dziedzictwa naturalnego	181	176	118	177	199
7. Gospodarka mieszkaniowa	158	166	173	162	174
8. Rolnictwo i łowiectwo	130	143	122	115	128
9. Kultura fizyczna i sport	168	138	122	105	118
10. Edukacyjna opieka wychowawcza	107	114	117	124	128
11. Ochrona zdrowia	102	109	80	100	557
12. Bezpieczeństwo i ochrona przeciwpożarowa	102	95	94	96	
13. Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	74	81	80	86	
14. Różne rozliczenia	79	76	75	67	
15. Obsługa długu	51	76	94	76	
16. Pozostała	102	109	98	110	
RAZEM	4655	4754	4683	4775	5113

**Tabela 2.** Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na 1 mieszkańca w zł

*Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, KRRIO, www.rio.gov.pl (dostęp 30.06.2015 r.). Obliczenia własne.*

Natomiast wydatki na 1 mieszkańca przeznaczone na transport i łączność są zmienne w czasie i wynosiły w 2010 roku 838 zł, spadły w 2012 roku do 763 zł i wzrosły w 2014 r. do 905 zł. Podobnie wydatki na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca rosły w okresie 2010–2014 od 582 zł do 634 zł.

W sumie zatem, te trzy obszary wydatków dominują w wydatkach ogółem, ale znaczną przewagę mają wydatki na oświatę i wychowanie.

Analiza wydatków nie wystarcza, aby omówić architekturę systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba rozważania rozszerzyć na źródła finansowania koncentrując się na dochodach. Chcąc orzec, w jakim stopniu jednostki samorządu terytorialnego mają samodzielność finansową, trzeba skonfrontować je z dochodami pozostałymi, którymi są dotacje celowe i subwencje ogólne. Problem jednak w tym,



jak już wskazano, że zgodnie z obowiązującym prawem do dochodów własnych zalicza się udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych w oraz w podatku dochodowym od osób prawnych. I nie budziłyby to wątpliwości, gdyż obywatele społeczności lokalnych i firmy, które są zlokalizowane na obszarach jednostek samorządu terytorialnego partycypują w dochodach budżetu państwa, gdyby nie fakt, że o tym, jak część podatków dochodowych przypada jednostkom samorządu terytorialnego decyduje władza centralna. Biorąc pod uwagę te zastrzeżenia, trzeba zanalizować strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Z danych wynika (tabela 3), że dochody własne wraz z udziałami w podatkach dochodowych stanowią 50% dochodów ogółem i, że udział ten w niewielkim stopniu ale wzrasta od 2010 roku, kiedy wynosił 48,8%, do 50,7% w 2014 roku. Znaczną część w tej strukturze stanowią udziały w podatku dochodowym, które wzrastają w niewielkim stopniu od 20,3% w 2010 roku do 21,4% w 2014 roku. Natomiast dochody, które odpowiadają w pełnym tego słowa znaczeniu dochodom własnym, czyli dochody z podatków lokalnych i opłat mają tendencję wzrostową, przy czym wyraźny skok nastąpił w 2014 roku. Zmiana ta nastąpiła z 12,5% w 2010 roku do 18% w 2014 roku. Można to uznać za zjawisko korzystne z punktu widzenia zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Do tego jednak trzeba dodać dochody z majątku, które w niewielkim stopniu, ale obniżają się z 3,9% w 2010 roku do 3,1% w 2014.

Źródło dochodów	LATA				
	2010	2011	2012	2013	2014
1. Dochody własne w tym:	48,4	48,9	49,1	50,0	50,7
udziały w podatku dochodowym	20,3	21,2	21,2	21,1	21,4
wpływy z podatku i opłat	12,5	12,6	13,0	13,3	18,0
dochody z majątku	3,9	3,8	3,8	3,8	3,1
2. Dotacje celowe	22,8	22,9	22,4	22,0	22,9
3. Subwencje ogólne	28,8	28,2	28,6	27,9	26,3

**Tabela 3.** Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, KRRIIO, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (dostęp 30.06.2015 r.).

Pozostałe dochody to, jak wskazano wyżej, dotacje celowe i subwencje ogólne. Te pierwsze utrzymują się na podobnym poziomie, od 22,8% w 2010 r. do 22,9% w 2014 roku. Należy jednak brać pod uwagę, że dysponowanie nimi przez jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczone do wykonawstwa, a nie możliwości dokonania zmiany ich przeznaczenia. Z założenia inną rolę odgrywa subwencja ogólna, która wykazuje

tendencję malejącą od 28,8% w 2010 roku do 26,3% w 2014 roku. Nie należy jednak zapominać, że znaczna część subwencji jest przeznaczona na oświatę, a fakt, że jest to obszar, w którym wydatki jednostek samorządu terytorialnego są najwyższe powoduje refleksje nad tendencją do ich zmniejszenia. Przedstawioną analizę warto uzupełnić o dane dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego na 1 mieszkańca.

Źródło dochodów	LATA				
	2010	2011	2012	2013	2014
1. Dochody własne w tym:	2063	2193	2261	2383	2560
udziały w podatku dochodowym	865	951	976	1005	1081
wpływy z podatku i opłat	533	565	599	634	909
dochody z majątku	166	170	175	181	157
2. Dotacje celowe	972	1027	1031	1048	1156
3. Subwencje ogólne	1228	1264	1317	1329	1328
Dochody ogółem	4263	4485	4604	4765	5050

**Tabela 4.** Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na 1 mieszkańca (w zł)

*Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, KRRIO, www.rio.gov.pl (dostęp 30.06.2015 r.).*

Dochody własne na jednego mieszkańca wyraźnie rosły z 2 063 zł w 2010 roku do 2 560 zł w 2014 roku. Charakterystyczne jest przy tym, że w większym stopniu rosły wpływy z podatków lokalnych i opłat, z 533 zł w 2010 roku do 909 zł w 2014, niż udział w podatku dochodowym, który też wzrasta, ale w mniejszym stopniu, z 865 zł w 2010 roku do 1 081 zł w 2014 r.

Dochody inne niż własne, na 1 mieszkańca, także rosły, ale w mniejszym stopniu niż dochody własne. Wysokość dotacji celowych rosła z 972 zł w 2010 roku do 1 156 zł w 2014, a subwencji ogólnych z 1 228 zł w 2010 roku do 1 328 zł w 2014 roku.

Ponadto charakterystyczne jest to, że dochody ogółem na 1 mieszkańca rosły zdecydowanie z 4 263 zł w roku 2010 do 5 050 zł w 2014 r.

Ważnym uzupełnieniem analizy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest ich aktywność w programach europejskich. Wymaga to jednak partycypacji w ich finansowaniu, co przekłada się na wydatki przeznaczone na ten cel. Udział ten w wydatkach ogółem jednostek samorządu terytorialnego jest zmienny (tabela 5). Najwyższy miał miejsce w 2011 roku i wynosił 13,6%, a w 2014 roku powrócił do poziomu z 2010 roku i wynosił 12,2%. Zmienność w tym zakresie jest uzasadniona, bowiem z reguły środki unijne przeznaczone są na inwestycje, które mogą być realizowane w cyklu dłuższym niż jeden rok.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane ze środków zagranicznych do wydatków ogółem	LATA				
	2010	2011	2012	2013	2014
	12,3	13,6	11,9	11,3	12,2

**Tabela 5.** Udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego na programy i projekty realizowane ze środków zagranicznych w wydatkach ogółem w %

*Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, KRRIO, www.rio.gov.pl (dostęp 30.06.2015 r.).*

Na zakończenie prezentowanej analizy trzeba zwrócić uwagę na to, jak przedstawiają się wyniki finansowe jednostek samorządu terytorialnego.

Charakterystyczne jest, że liczba jednostek mających nadwyżkę wzrasta, a liczba jednostek mających deficyt maleje (tabela 6), przy czym nadwyżka w stosunku do dochodów ma mniejszy udział niż deficyt.

Liczba jednostek	LATA				
	2010	2011	2012	2013	2014
	319	857	1542	1674	1358
Nadwyżka w relacji do dochodów	3,8	3,8	4,2	3,7	Brak
Liczba jednostek	2490	1452	67	1135	1451
Deficyt w relacji do dochodów	10,9	8,9	5,4	5,1	6,4

**Tabela 6.** Wyniki budżetów jednostek samorządu terytorialnego

*Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, KRRIO, www.rio.gov.pl (dostęp 30.06.2015 r.).*

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków:

- Wydatki j.s.t. koncentrują się na trzech kierunkach: oświata i wychowanie, transport i łączność oraz pomoc socjalna. Ich poziom jest jednak bardzo zróżnicowany, na co wyraźnie wskazuje ich wysokość przeliczona na 1 mieszkańca.
- Dochody jednostek samorządu terytorialnego formalnie zaliczane do kategorii dochodów własnych, stanowią około 50%. Świadczy to o uzależnieniu od tych środków, na wysokość których samorząd nie ma wpływu. Korzystny jest wzrost dochodów z podatków i opłat lokalnych.
- Pozytywnym objawem jest wzrost dochodów własnych na 1 mieszkańca.
- Zjawiskiem, świadczącym o aktywności jednostek samorządu terytorialnego jest zaangażowanie środków w realizację programów europejskich.
- Zaprzeczeniem obiegowych opinii jest wzrost liczby jednostek samorządu terytorialnego mających nadwyżkę budżetową i malejąca liczba posiadających deficyt.

## 5. Harmonia czy chaos architektury systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego?

Przeprowadzone powyżej rozważania umożliwiają konkluzje zmierzające w kilku kierunkach. Po pierwsze, czy gospodarka środkami publicznymi na poziomie jednostek samorządu terytorialnego ma postać systemu finansowego? Po drugie, jak przebiega konfrontacja między założeniami zawartymi w teorii samorządów terytorialnych a praktyką? Po trzecie, czy przyjęte rozważania w zakresie finansów pozwalają uznać, że jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się samodzielnością finansową?

Odpowiedź na powyższe pytania prowadzi do sformułowania wniosków, które otwierają drogę do dyskusji.

Wnioski te są następujące:

- Architektura finansów jednostek samorządu terytorialnego jest skonfigurowana niekonsekwentnie.
- Brak konsekwencji w budowie systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego wywołuje wątpliwości, czy można uznać, że jest to system, który cechuje się wewnętrzną spójnością.
- Następstwem związanym z ułomnością systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego jest trudność z pełnej realizacji ich celów i funkcji.
- Przejawem wybiórczego działania jednostek samorządu terytorialnego jest struktura wydatków skoncentrowana na trzech obszarach: edukacji, komunikacji i potrzebach socjalnych.
- Charakterystyczną cechą gospodarki finansowej po stronie dochodów jest około 50% udział środków własnych – łącznie z udziałami w podatkach dochodowych. To jest podstawą do ograniczonej samodzielności finansowej.
- Należy liczyć się ze zmianą możliwości finansowania potrzeb społeczności lokalnych wraz z zahamowaniem dopływu środków europejskich.
- Wskazane okoliczności prowadzą do stwierdzenia, że architektura systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego jest ułomna i wymaga korekt, głównie zmierzających do zwiększenia samodzielności finansowej, szerszego zakresu realizacji ich funkcji, rozszerzenia dochodów własnych np. przez zmianę systemu partycypacji j.s.t. w podatkach dochodowych.

## Bibliografia

- Bolland S., *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1979.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004.
- Dupret B., *Prawo w naukach społecznych*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2010.
- Encyklopedia logiki*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1970.
- Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*, Warszawa 1981.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Warszawa 2011.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2008.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, Warszawa 2009.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa, 1978.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015*, KRRIO, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (dostęp 30.06.2015 r.).
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.