



Alicja Sekuła

Politechnika Gdańska
Wydział Zarządzania i Ekonomii
Katedra Zarządzania
Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

Joanna Śmiechowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Wydział Ekonomiczny
Katedra Finansów Publicznych
joanna.smiechowicz@poczta.umcs.lublin.pl

MODEL FINANSOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Streszczenie: Celem artykułu jest określenie – na podstawie danych empirycznych – istniejącego w Polsce modelu finansowania samorządu terytorialnego. Przed jego identyfikacją scharakteryzowano od strony teoretycznej istniejące modele, nawiązując jednocześnie do jednego z podziałów systemu samorządu terytorialnego. Następnie opisano najważniejsze własności modelu zdecentralizowanego, mieszanego i scentralizowanego. W badaniach empirycznych posłużono się podstawową cechą różniącą wymienione modele, którą jest udział dochodów własnych w ujęciu wąskim (*sensu stricto*) w dochodach ogółem. Na podstawie wielkości wskaźnika uzyskanego z 5 lat (2012-2016) stwierdzono, że w powiatach i województwach występuje model scentralizowany, a w gminach mieszany. Liczba i łączna wielkość budżetów tych ostatnich przesądza o tym, że model mieszany jest charakterystyczny także dla całego podsektora samorządowego w Polsce.

Słowa kluczowe: model finansowania samorządu terytorialnego, scentralizowany model finansowania, mieszany model finansowania, zdecentralizowany model finansowania, modele samorządu terytorialnego.

JEL Classification: H71, H11, P43.

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny to forma decentralizacji administracji publicznej. Jego istnienie, rola i znaczenie uwarunkowane są m.in. zakresem wdrażania zasady decentralizacji w państwie, która oznacza przekazanie istotnej części zadań publicznych samodzielnym podmiotom administracji terytorialnej, czyli samorządowi terytorialnemu [Sześciło, 2016, s. 32]. Przydzielane zadania zależą od zadań i funkcji państwa oraz ich rozdziału między podsektor rządowy i samorządowy. Jako że samorząd terytorialny jest składową sektora publicznego,

przedmiotem jego działania w ogólnej formie jest wykonywanie określonych zadań z obszaru administracji publicznej. Co do zasady te, które mają charakter ogólnokrajowy, wykonywane są na poziomie centralnym, zaś o charakterze lokalnym i regionalnym – przez samorząd terytorialny, który na ich realizację powinien posiadać wystarczające środki finansowe pochodzące z różnych źródeł. Koncepcja finansowania realizacji zadań lokalnych i regionalnych zależna jest od przyjętego w danym państwie modelu samorządu terytorialnego oraz modelu jego finansowania.

1. Modele samorządu terytorialnego

Modele finansowania samorządu terytorialnego nie są pojęciem tożsamym z kategorią modeli samorządu terytorialnego. O ile te pierwsze ograniczone są do kwestii finansowych i na podstawie tych przesłanek przyporządkowuje się dany sposób finansowania do określonej grupy, o tyle opis i charakterystyka tych drugich odnosi się do ustroju samorządu terytorialnego. W literaturze można spotkać wiele modeli samorządu terytorialnego powstałych z punktu widzenia różnych przesłanek [Sellers, Lindström, 2007, s. 614]. W artykule szczegółowej charakterystyce poddano jeden z nich, stosunkowo często spotykany ze względu na to, że dość blisko nawiązuje do typologii stosowanej w przypadku systemów finansowania samorządu terytorialnego. Wyróżniono w nim dwie koncepcje: oddolną (naturalistyczną) oraz odgórną (państwową).

Koncepcja naturalistyczna zakłada, że państwo wywodzi swoje prawa od najmniejszej jednostki podziału terytorialnego – gminy. Skutkiem tego wykluczony jest nadzór państwa, które pełni nieliczne funkcje, a realizacja jego zadań została zawężona do niemożliwych do wykonania na najniższym szczeblu. Nie wykonalność stanowi podstawowe kryterium przekazania zadań na wyższy szczebel. Jest ich niewiele, ograniczają się do bezpieczeństwa zewnętrznego i porządku wewnętrznego, ustanowienia i przestrzegania ogólnego porządku prawnego. Interwencjonizm państwa w sprawach gospodarczych jest ograniczony, istnieje natomiast duża swoboda w zakresie i rodzaju zadań własnych wykonywanych przez samorząd terytorialny [Denek, Sobiech, Wolniak, 2005, s. 155-156], które w głównej mierze zależne są od potrzeb poszczególnych jednostek. Priorytety rozwojowe obierane przez jednostki samorządowe nie są określane przez organy państwa. Zależą od potrzeb lokalnej społeczności i możliwości finansowych, na które składają się dochody własne i przychody zwrotne [Sochacka-Krysiak (red.), 2008, s. 46]. Jako że na dochody własne mają wpływ

czynniki endogeniczne zauważa się wysokie rozwarstwienie w dochodach, a skutkiem tego – duże zróżnicowanie w zakresie realizacji zadań publicznych, choć generalnie przyjmuje się, że zakres ten jest dość wąski. Wsparcie finansowe ze strony państwa jest niewielkie, ograniczone do przypadków szczególnych. W koncepcji tej nie występuje mechanizm wyrównywania dochodów.

Obecnie teoria naturalistyczna traktowana jest jako historyczna, gdyż współcześnie istnieje zgodność interesów państwa i samorządu. To państwo, stanowiąc normy prawne, określa swoje relacje z samorządem, decydując tym samym o jego pozycji. „Samorząd terytorialny jest częścią urządzeń polityczno-ustrojowych państwa, jest z nim powiązany organizacyjnie i funkcjonalnie” [Guziejewska, 2006, s. 18].

Wspomniana zgodność jest charakterystyczna dla przeciwstawnej koncepcji – państwowej. Jej kluczowym założeniem jest powołanie samorządu terytorialnego przez państwo w celu zwiększenia efektywności realizacji zadań i usprawnienia zarządzania.

Według tej koncepcji to państwo powołuje samorząd terytorialny, który pełni funkcję jednostki terytorialnej i wykonawcy zadań zleczanych przez państwo [Sochacka-Krysiak (red.), 2008, s. 40]. Zauważalny jest zdecydowanie wyższy poziom podporządkowania samorządu terytorialnego państwu. Powołanie wiąże się z określeniem katalogu zadań własnych, źródeł finansowania, sposobu i trybu nadzoru, co przekłada się na silniejsze uzależnienie samorządu terytorialnego od państwa. Następuje więc przekazanie kompetencji ze szczebla wyższego na niższy. Nie jest ono jednak odbierane negatywnie, gdyż – wobec równoległego wyposażenia w osobowość prawną – samorząd staje się partnerem państwa wykonującym część zadań publicznych. Ze względu na to, że tron tej koncepcji opiera się na idei istnienia samorządu tylko wtedy, gdy przyczynia się do bardziej efektywnego i sprawniejszego zarządzania państwem, nazywana bywa koncepcją funkcjonalną [Guziejewska, 2006, s. 9].

W modelu tym samorząd terytorialny realizuje zadania przejęte od państwa, co oznacza, że przekazanie dotyczy zarówno własnych, jak i zleczonych, choć w innych warunkach. O rodzajach zadań własnych decydują organy państwowe, nie samorządowe. Innymi słowy, państwo powołuje samorząd terytorialny do życia, wyposaża w określone zadania publiczne i źródła dochodów [Patrzalek, 2010, s. 43]. W takim modelu nie da się ograniczyć finansowania zadań wykonywanych przez samorząd do dochodów własnych, których wielkość zależy od wielu czynników, przy czym nie wszystkie możliwe są do zmiany i nie zawsze można zwiększyć ich wydajność.

Współcześnie państwa, tworząc samorząd terytorialny, korzystają w różnym stopniu zarówno z teorii naturalistycznej, jak i państwowej. Brak hierarchicznego podporządkowania w relacji administracja rządowa – samorząd terytorialny, czy sądownie zagwarantowana samodzielność prawna i finansowa to cechy koncepcji naturalistycznej, zaś ograniczenie kompetencji samorządu wyłącznie do spraw lokalnych lub ustalanie granic samodzielności jednostek samorządowych przez państwo – to cechy teorii państwowej.

2. Charakterystyka modeli finansowania samorządu terytorialnego

Mimo że przedstawiony wyżej podział często uważany jest za historyczny, to na podstawie relacji między podstawowymi grupami dochodów samorządowych i ich znaczeniem w budżecie zostały skonstruowane trzy modele systemu finansowego samorządu terytorialnego, nawiązujące do scharakteryzowanych systemów, tzn. zdecentralizowany, scentralizowany i model mieszany [Miszczuk, 2009, s. 201]. Według nich finansowanie samorządu terytorialnego opiera się, odpowiednio, na: dochodach własnych, transferach lub – w ostatnim przypadku – na obydwu źródłach. Ze względu na to, że system finansowy, obok strumieni pieniężnych, zawiera także inne elementy o charakterze organizacyjnym i proceduralnym, w rozważaniach zawartych w niniejszym artykule nazwano je modelami finansowania.

W zdecentralizowanym modelu budżet samorządowy zasilany jest przede wszystkim podatkami i opłatami lokalnymi. Brak w nim dodatkowych wpływów z tytułu np. subwencji ogólnej lub dotacji celowych. Nie ma też potrzeby ich stosowania, gdyż dochody własne, w tym także lokalny podatek dochodowy, są na tyle wydajne, że wystarczają do pokrycia kosztów realizacji zadań nałożonych na samorząd terytorialny. Doświadczenia państw, w których próbowano zastosować opisaną koncepcję, wskazują, że nie da się jej trwale wdrożyć. Różnice w potencjale dochodowym powodują, iż konieczne staje się wyrównywanie dochodów wpływami zewnętrznymi, a sam model ewoluuje w kierunku scentralizowanego [Miszczuk, 2009, s. 201]. Ten z kolei – w czystszej postaci – ograniczony jest wyłącznie do wpływów transferowych zasilających budżety samorządowe, tzn. subwencji ogólnej, dotacji celowych oraz udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Brak w nim takich dochodów samorządu, które przypisane byłyby gminom, czy innym zdecentralizowanym jednostkom terytorialnym, wykonującym zadania publiczne. Redukcja dochodów własnych (w ujęciu wąskim), poprzez ograniczenie kompetencji organów

samorządowych w zakresie konstrukcji podatków i opłat lokalnych, to sposób na zmniejszenie dysproporcji w dochodach wynikających z różnych wydajności tych źródeł. Wszystkie publiczne daniny są centralizowane, a następnie – zgodnie z przyjętym algorytmem – rozdysponowywane między szczeble i jednostki samorządowe. Centralizacja systemu finansowania samorządu terytorialnego nie jest równoznaczna z centralizacją wykonywania zadań publicznych. Uznaje się, że po spełnieniu określonych warunków przyznawania środków jednostkom samorządu terytorialnego scentralizowany model nie niweczy idei i istoty samorządności. Warunkami tymi są zobiektywizowana i niecelowa konstrukcja zasilania budżetów [Miszczuk, 2005, s. 470]. Dopuszczalne jest stosowanie dotacji celowych, z góry określających poziom i kierunki wykorzystania środków, pod warunkiem ich stosunkowo niewielkiego udziału w całkowitych wpływach do budżetu. Trzeci model, mieszany, łączy rozwiązania dwóch poprzednich. W tym przypadku na system dochodów samorządu terytorialnego składają się m.in. wpływy, które zostały w całości, trwale i bezterminowo przypisane poszczególnym szczeblom. W większości przypadków ich wydajność jest niewystarczająca, aby pokryć realizację przydzielonych zadań publicznych, a wielkość wpływów z reguły charakteryzuje się nierównomiernością przestrzenną. Z tego powodu równoległe stosowane jest zewnętrzne zasilanie w postaci subwencji ogólnych, dotacji celowych, czy udziałów w państwowych podatkach skierowane do jednostek, które ze względu na ograniczone wpływy z dochodów własnych bez zewnętrznych transferów części zadań nie byłyby w stanie ich wykonać.

Często jako ilustrację pierwszego opisanego modelu, zdecentralizowanego, podaje się skandynawski system zasilania finansowego samorządów terytorialnych. Nie jest to jednak właściwy przykład. Samorządy skandynawskie, np. w Szwecji, wykonują szeroki zakres zadań publicznych. Ich budżety dysponują znaczącą częścią środków publicznych, liczne są również źródła dochodów własnych, do których włącza się, niespotykane w Polsce, dodatki do podatków stanowiących dochód budżetu państwa. Równoległe występuje rozbudowany system dotowania i subwencjonowania, zarówno szczebla gminnego, jak i regionalnego. Wyróżnikiem szwedzkiego systemu finansów publicznych jest niespotykany na skalę europejską system wyrównawczy, na który składa się rozbudowany, kompleksowy zestaw rozwiązań mających na celu realizację polityki państwa opiekuńczego [Popławski, 2007, s. 74]. Cechą, która wyróżnia zdecentralizowany model finansowania samorządu terytorialnego, jest zasilanie budżetów samorządowych wyłącznie lub w przeważającej mierze podatkami i opłatami lokalnymi.

Wątpliwości nie budzą przykłady modelu scentralizowanego. Najczęściej przywoływanymi krajami, w których obserwuje się największą liczbę cech dla niego charakterystycznych są Holandia i Grecja. W samorządach tych państw udział wpływów z dochodów własnych jest niewielki. Głównym źródłem środków finansowych są transfery z budżetu państwa.

3. Empiryczna typologia modelu finansowania polskiego samorządu terytorialnego

Określenie modelu finansowania samorządu terytorialnego na podstawie danych empirycznych wymaga poczynienia bazowego założenia wynikającego ze specyfiki jego systemu zasilania. Związane jest ono ze zdecydowanie inną liczbą i wydajnością źródeł dochodów własnych na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Problematyka ta była wcześniej w literaturze poruszana [Sekuła, 2017, s. 408]. Ponadto należy zwrócić uwagę na inną liczbę gmin, powiatów i województw samorządowych, różną wielkość środków finansowych, którymi dysponuje dany szczebel, i przeważający wpływ szczebla gminnego na ogólną sytuację samorządu terytorialnego, zwłaszcza – jak w analizowanym przypadku – jeśli do grupy gmin włączone są miasta na prawach powiatu. Stąd też uznano, że samo łączne określenie modelu finansowania polskiego samorządu terytorialnego nie będzie prawidłowe i wprowadzono rozróżnienie uwzględniające szczebel samorządowy.

Adekwatnie do informacji przedstawionych w rozważaniach teoretycznych przyjęto, że o przynależności do jednego z rodzajów modelu decydują przede wszystkim dochody własne w ujęciu wąskim, tzn. z pominięciem udziałów we wpływach z PIT i CIT. Ze względu na mało zróżnicowane w obrębie danego szczebla samorządowego wyniki, ukazujące w miarę trwałą tendencję, horyzont badań ustalono na 5 lat: 2012-2016, uznając, iż z powodu dość stabilnych po 2003 r. rozwiązań dotyczących dochodów jednostek samorządu terytorialnego otrzymano by w latach 2004-2011 podobne rezultaty.

Dane liczbowe oraz wnioskowanie co do modelu finansowego danego szczebla samorządu terytorialnego przedstawiono w tabeli 1. Uwidoczniono w niej zdecydowanie inną sytuację gmin, powiatów i województw samorządowych. W gminach około 1/3 dochodów ogółem stanowią wpływy niebędące ani dotacjami ogólnymi, ani subwencją ogólną, ani udziałami we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych, czyli dochody własne w ujęciu wąskim. Ich udział w przypadku powiatów i województw jest dużo

niższy. Waha się w granicach 14%-15% (w powiatach) i 7%-8% (w województwach). Badania przeprowadzone w latach wcześniejszych wskazują, że do 2003 r. wskaźniki te były jeszcze niższe [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 181].

Tabela 1. Modele finansowania samorządu terytorialnego (z podziałem na szczeble) w Polsce

Rok	Gminy*			Powiaty			Województwa		
	dochody ogółem [mln PLN]	różnica**		dochody ogółem [mln PLN]	różnica**		dochody ogółem [mln PLN]	różnica**	
		mln PLN	% dochodów ogółem		mln PLN	% dochodów ogółem		mln PLN	% dochodów ogółem
2016	176215,0	53251,5	30,2	23948,3	3803,7	15,9	13505,6	1078,9	8,0
2015	158227,3	53288,7	33,7	23681,5	3619,5	15,3	17110,1	1360,8	8,0
2014	152808,8	52326,4	34,2	23782,8	3477,5	14,6	17745,6	1244,4	7,0
2013	144260,0	48627,7	33,7	23077,6	3226,2	14,0	16120,7	1186,9	7,4
2012	139654,5	45192,6	32,4	22522,9	3126,3	13,9	15236,1	1159,9	7,6
Model	mieszany			scentralizowany			(silnie) scentralizowany		

* w tym miasta na prawach powiatu,

** dochody ogółem pomniejszone o wpływy z dotacji ogółem, subwencji ogólnej oraz udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www1].

Można więc wyciągnąć wniosek, że na poziomie gmin dominuje model mieszany, natomiast na poziomie powiatów i województw, które praktycznie nie mają dochodów własnych w ujęciu wąskim – model scentralizowany. Ze względu na skrajnie niski udział dochodów własnych *sensu stricto* w województwach istniejący tam model określono mianem silnie scentralizowanego, mimo iż taki podtyp w przyjętej systematyce nie występuje. Słowenia, uzyskując podobny co województwa wskaźnik dla swojego systemu samorządowego (8,9%) została uprzedzona przez Radę Europy, że powinna wzmocnić jego system finansowania, zwiększając samodzielność finansową władz lokalnych m.in. poprzez zwiększenie dochodów z lokalnych podatków i opłat [Kukovič, Haček, Bukovník, 2016, s. 315]. Sytuacja taka nie wystąpi w przypadku Polski, po pierwsze – ze względu na decydujący wpływ gmin na ogólną ocenę modelu finansowania samorządu terytorialnego, a po drugie – z powodu ustawowego włączenia do dochodów własnych udziałów w PIT i CIT, co podnosi wyliczony w tabeli 1 wskaźnik. Niemniej, na podstawie jego zbliżonego do słoweńskiego poziomu,

podobny postulat można skierować w stronę polskich województw. Z racji mocno ograniczonych możliwości przypisania województwom dochodów własnych z opłat i podatków lokalnych otrzymane wyniki powinny otworzyć dyskusję o ustanowieniu takich źródeł wpływów, jak np. dodatki do podatków dochodowych zasilających budżet centralny, których poziom w ustalonych prawem granicach określają samodzielnie władze regionalne.

Podsumowanie

Przyjęta metodyka badań pozwoliła na sformułowanie ogólnego wniosku, że w Polsce istnieje mieszany model finansowania samorządu terytorialnego. Uwzględniając specyfikę każdego szczebla, należy stwierdzić, że największy wpływ na to ma sytuacja gmin, bowiem zgodnie z wyliczonym wskaźnikiem w powiatach i województwach istnieje model scentralizowany, w tych ostatnich dość mocno.

Należy pamiętać, iż według przedstawionej systematyki niewystępujący w Polsce model zdecentralizowany możliwy jest do stosowania w określonych warunkach. Sprawdza się w sytuacji niezbyt licznych zadań przypisanych samorządowi terytorialnemu i stosunkowo wąskiej gamy dochodów własnych, których wydajność jest zbliżona w przekroju przestrzennym, możliwa do oszacowania i w niewielkim stopniu podatna na wahania koniunkturalne. Przyznanie samorządowi terytorialnemu większej liczby źródeł dochodów własnych z jednej strony zwiększa wpływy w przypadku części jednostek przestrzennych, ale z drugiej prowadzi do pogłębiania różnic w poziomie dochodów w skali całej populacji. Taka sytuacja wymusza konieczność centralnego rozdzielania środków wyrównujących nadmierne różnice, co oznacza ewolucję modelu w stronę mieszanego, który uznano za optymalny w polskich warunkach. Model scentralizowany, istniejący w powiatach i województwach, wymaga zmian zwiększających samodzielność dochodową tych jednostek, zwłaszcza regionalnych.

Literatura

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J. (2005), *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa.
- Guziejewska B. (2006), *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.

- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Kukovič S., Haček M., Bukovnik A. (2016), *The Issue of Local Autonomy in the Slovenian Local Government System*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government”, Vol. 14, No. 3.
- Miszczuk M. (2005), *Ewolucja kryteriów subwencjonowania gmin w Polsce w latach 1991-2004* [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe nr 1083, Akademia Ekonomiczna, Wrocław.
- Miszczuk M. (2009), *Modele system finansowego samorządu terytorialnego w wybranych krajach* [w:] J. Sokołowski (red.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, t. 2, Prace Naukowe nr 39, Wydawnictwo UE, Wrocław.
- Patrzalek L. (2010), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UE, Wrocław.
- Popławski M. (2007), *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, Grado, Toruń.
- Sekuła A. (2017), *Rezerwa subwencji ogólnej w systemie finansowania samorządu terytorialnego* [w:] L. Patrzalek, H. Kociemska (red.), *Relacje fiskalne: państwo – samorząd terytorialny*, Prace Naukowe nr 485, Wydawnictwo UE, Wrocław.
- Sellers J., Lindström A. (2007), *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*, „Governance”, Vol. 20, Iss. 4.
- Sochacka-Krysiak H., red. (2008), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Sześciło D. (2016), *O powiklanej decentralizacji. Instytucjonalny krajobraz systemu usług publicznych w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(38).
- [www1] Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl (dostęp: 30.04.2018).

THE MODEL OF THE FINANCING LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

Summary: The article analyzes local government financing model existing in Poland. Before its definition, the existing models were characterized from the theoretical point of view, at the same time referring to one of the divisions of the local government system. Next, the most important properties of the decentralized, mixed and centralized model were described. In empirical research, the basic feature that differentiates the aforementioned models (which is the share of *stricto sensu* own revenues in total revenues) was used. On the basis of the size of the obtained indicator, it was found that in poviats (districts) and voivodships (provinces) there is a centralized model and mixed in communes. The number and total size of the budgets of the latter determines that the mixed model is characteristic for the entire local government sub-sector in Poland.

Keywords: local government financing model, centralized financing model, mixed financing model, decentralized financing model, local government models.