

## **PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA DECENTRALIZACJI FINANSÓW PUBLICZNYCH**

### **1. Decentralizacja finansów publicznych i jej uwarunkowania w świetle nauki, międzynarodowych standardów i zagranicznych doświadczeń**

#### **1.1. Próba uporządkowania pojęć<sup>1</sup>**

Pojęcie decentralizacji nie jest rozumiane jednoznacznie, gdyż jest to zjawisko bardzo złożone i wieloaspektowe. W ujęciu dynamicznym decentralizacja oznacza przekazywanie zadań i środków na ich realizację z wyższych, na rzecz niższych szczebli jednostek organizacyjnych. W ujęciu statycznym, jest to stan wyposażenia niższych niż centralny szczebli organizacyjnych w zadania i środki ich realizacji, przy prawnym zabezpieczeniu samodzielności tych szczebli<sup>2</sup>. Wyróżnia się przy tym różne rodzaje decentralizacji, wśród których podstawowe znaczenie ma decentralizacja terytorialna, oznaczająca przenoszenie zadań i środków ich realizacji na rzecz niższych szczebli władzy publicznej (jednostek samorządu terytorialnego). Obok niej, jako formę uzupełniającą (a czasami konkurencyjną) wyróżnia się tzw. decentralizację funkcjonalną, zwaną niekiedy branżową, która ma ograniczony charakter i polega na przenoszeniu niektórych rodzajowo tylko określonych funkcji na rzecz jednostek niższego szczebla. Tak więc przekazywanie w Polsce zadań i środków na rzecz gmin, powiatów i województw samorządowych realizuje decentralizację terytorialną, natomiast przekazanie zadań i środków regionalnym kasom chorych – było decentralizacją funkcjonalną.

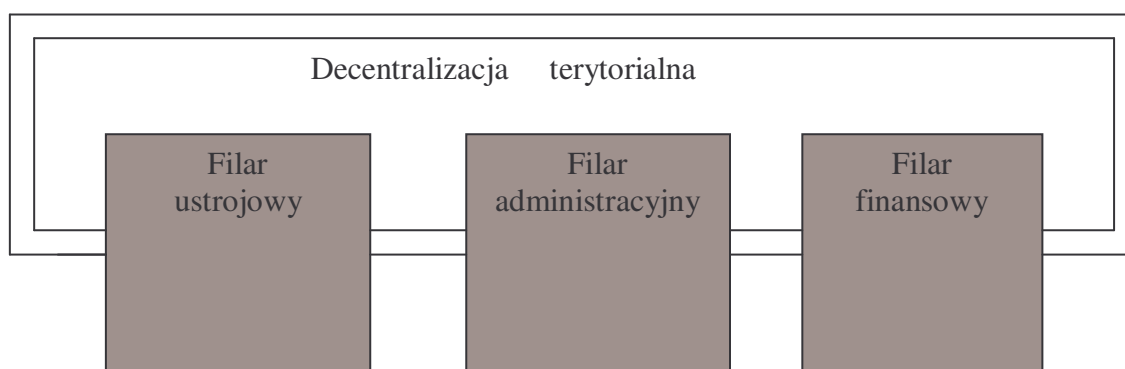
Dalsze rozważania, ze względu na przedmiot niniejszej pracy, ograniczają się do decentralizacji terytorialnej, która będzie traktowana jako synonim terminu „decentralizacja”. Wieloaspektowość decentralizacji (w sensie decentralizacji terytorialnej) polega na tym, iż musi ona dotyczyć jednocześnie wielu aspektów rzeczywistości, a ograniczenie się tylko do niektórych z pominięciem pozostałych, daje jej wypaczony lub w najlepszym wypadku okrojony kształt i rezultaty. Generalnie można przyjąć, że pełna (prawidłowa) decentralizacja powinna obejmować: decentralizację ustrojową (tzw. aspekt lub filar ustrojowy),

---

<sup>1</sup> W tym miejscu wykorzystałem moje wcześniejsze prace, zwłaszcza monografię *Finanse lokalne w dobie akcesji* Warszawa 2004, wzbogacając je o dodatkowe uwagi dla potrzeb niniejszego opracowania.

decentralizację administracyjną (aspekt lub filar administracyjny) i decentralizację finansową (aspekt lub filar finansowy). Dopiero wówczas możliwa jest decentralizacja władzy publicznej, która jest konstytucyjną dyrektywą ustrojową w naszym kraju (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). Graficznie obrazuje to następujący schemat.

### Schemat 1. Podstawowe aspekty (filary) decentralizacji



**Źródło:** Opracowanie własne

Decentralizacja ustrojowa, zwana polityczną, oznacza wyposażenie JST w demokratycznie wybierane organy przedstawicielskie oraz taki status publicznoprawny, który zapewnia ustrojową niezależność od państwa (podmiotowość publicznoprawną).

Decentralizacja administracyjna zakłada przyznanie samorządowi terytorialnemu zadań i administracyjnych instrumentów ich realizacji, stosownych do charakteru i szerokości poszczególnych jednostek tego samorządu.

Z kolei decentralizacja finansowa oznacza przekazanie na rzecz JST odpowiednich publicznych zasobów finansowych i władztwa do dysponowania nimi. W uproszczeniu zwana jest decentralizacją finansów publicznych.

Decentralizacja finansów publicznych ma najbardziej złożony charakter, a jednocześnie jest najtrudniejsza w realizacji ze wszystkich z wymienionych aspektów (filarów) decentralizacji. Trudności w jej wprowadzaniu nie są bynajmniej polską

---

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

specjalnością, a w niektórych krajach przyjęły się dla nich obrazowe określenia („nadzór przez sakiewkę” we Francji, polityka „złotych cugli” w Niemczech itp.). W demokratycznych państwach z gospodarką rynkową władze państwowe bez większych trudności dzielą się bowiem z samorządem terytorialnym władzą polityczną i funkcjami administracyjnymi; w tej sytuacji wpływanie na samorząd terytorialny przez kształtowanie strumieni jego zasilania jawi się często ostatnią z możliwych form wpływu państwa na JST. Stąd niechęć państwa do wyposażania samorządu terytorialnego w poważne dochody własne, ograniczania państwowych subwencji i dotacji itp.; niechęć ta ma często charakter trudnych do pokonania filozoficznych i psychologicznych barier.

Decentralizacja finansów publicznych oznacza przekazywanie ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego publicznych zasobów finansowych na finansowanie powierzonych zadań (tzw. decentralizacja wydatków), wyposażenie samorządu we własne źródła dochodów oraz możliwości kształtowania ich wysokości (tzw. decentralizacja dochodów), a także przyznanie JST uprawnień do samodzielnego kształtowania form organizacyjnych i planów finansowych oraz ich realizacji (decentralizacja proceduralno - organizacyjna). Niektórzy autorzy wymieniają jeszcze konieczność przekazania samorządowi władzy w zakresie zaciągania zobowiązań angażujących posiadane środki, aspekt ten mieści się jednak – moim zdaniem – w trzech wcześniej wymienionych elementach decentralizacji finansów publicznych<sup>3</sup>.

W związku z dominującą rolą w finansach publicznych instytucji budżetu, niekiedy używa się pojęcia „decentralizacja budżetowa”. Jest to w pełni prawidłowe, o ile odnosi się je do przekazywania środków i kompetencji z budżetu państwa na rzecz budżetu JST. Nie należy używać go jednak zamiennie (co czasami ma miejsce) z pojęciem decentralizacji finansów publicznych, ani obejmować nim zjawisk związanych z debudżetyzacją (np. przekazywanie środków i kompetencji z budżetu państwa na rzecz samorządowych funduszy celowych).

W tym miejscu należy zwrócić też uwagę na skomplikowany, bo bardzo często odmiennie przedstawiany w literaturze fachowej, problem relacji między pojęciami decentralizacji finansów publicznych i samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego<sup>4</sup>. W rozumieniu autora niniejszego opracowania, decentralizacja finansów

---

<sup>3</sup> Szeroko kwestie te analizuje E. Kornberger – Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.

<sup>4</sup> Zob. np. J. Glumińska – Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003; E. Kornberger – Sokołowska, *op. cit.*, s. 38 i n.; W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited 2005.

publicznych dotyczy środków publicznych oraz uprawnień i obowiązków w zakresie ich kształtowania i wykorzystywania a także organizacji i prowadzeniu gospodarki finansowej JST, zaś samodzielność (autonomia) finansowa JST zajmuje się przede wszystkim uprawnieniami (swobodą) tych jednostek w kształtowaniu wysokości dochodów i wydatkowaniu środków oraz w organizacji i prowadzeniu ich gospodarki finansowej. Oznacza to, że pojęcie decentralizacji finansów publicznych jest szersze, zaś pojęcie samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego jest częścią składową tego pojęcia. Kategorie te oddziałują najczęściej na siebie w ten sposób, że decentralizacja finansów publicznych może się zwiększać, bez zwiększania samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego, natomiast zwiększenie tej ostatniej oznacza z reguły, chociaż nie automatycznie, zwiększenie decentralizacji finansów publicznych. I tak przykładowo: przekazanie dodatkowego zadania zleconego JST, finansowanego z dotacji celowej, zwiększa decentralizację finansów publicznych, nie zwiększając samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego, zaś przyznanie JST uprawnienia do podwyższenia stawki określonego podatku zwiększa samodzielność (autonomię) finansową samorządu, a w konsekwencji prowadzi do zwiększenia decentralizacji finansów publicznych. Te skomplikowane relacje wiążą się przede wszystkim z faktem, że kategoria decentralizacji finansów publicznych ma charakter prawno – ekonomiczny, podczas gdy samodzielność (autonomia) finansowa JST jest pojęciem stricte jurydycznym.

Ze względu na fakt, że przedstawione pojęcia nie wykluczają się, lecz pozostają ze sobą w stosunku nadrzędności i podrzędności (pojęcie decentralizacji finansów publicznych jest szersze i zawiera w sobie kategorię samodzielności finansowej JST), uprawnione wydaje się twierdzenie, że decentralizacja finansów publicznych akcentuje głównie aspekty zakresowe (wielkościowe), natomiast samodzielność (autonomia) finansowa JST odzwierciedla przede wszystkim elementy jakościowe. W tym sensie można więc mówić o zakresie (wielkości) oraz o jakości decentralizacji finansów publicznych.

## **1.2. Mierniki decentralizacji finansów publicznych**

Jest sprawą oczywistą, że tak złożone zjawisko, jak decentralizacja finansów publicznych jest trudno mierzalne i nie może podlegać łatwym, uproszczonym ocenom. Dlatego niezwykle ważne są zobiektywizowane mierniki decentralizacji finansowej, które jednak – ze względu na brak miernika uniwersalnego, należy traktować kompleksowo i komplementarnie, bez fetyszyzowania któregośkolwiek z nich.

Najczęściej stosowanym miernikiem zakresu (wielkości) decentralizacji finansów publicznych jest wskaźnik wyrażający stosunek wydatków samorządu terytorialnego do PKB. W państwach poszerzonej Unii Europejskiej kształtował się on następująco w wybranych latach.

**Tabela 1. Wydatki samorządu terytorialnego do PKB w państwach Unii Europejskiej, w wybranych latach**

	<b>Wydatki lokalne względem PKB</b>		
	<b>(wyrażone w %)</b>		
	<b>1995 (1996)</b>	<b>2000 (2001)</b>	<b>2004</b>
<b>Dania</b>	<b>33,0</b>	<b>30,6</b>	<b>33,5</b>
<b>Szwecja</b>	<b>24,8</b>	<b>23,9</b>	<b>25,4</b>
<b>Finlandia</b>	<b>19,2</b>	<b>17,3</b>	<b>19,7</b>
<b>Holandia</b>	<b>23,8</b>	<b>15,2</b>	<b>16,4</b>
<b>Hiszpania</b>	<b>12,5</b>	<b>14,3</b>	<b>20,4</b>
<b>Włochy</b>	<b>12,8</b>	<b>13,5</b>	<b>15,8</b>
<b>Węgry</b>	<b>12,9</b>	<b>12,8</b>	<b>12,9</b>
<b>Irlandia</b>	<b>12,0</b>	<b>11,7</b>	<b>14,3</b>
<b>Polska</b>	<b>9,6</b>	<b>11,5</b>	<b>13,6</b>
<b>Łotwa</b>	<b>10,7</b>	<b>10,3</b>	<b>10,2</b>
<b>Francja</b>	<b>10,0</b>	<b>9,8</b>	<b>10,8</b>
<b>Wielka Brytania</b>	<b>10,8</b>	<b>9,5</b>	<b>12,7</b>
<b>Austria*</b>	<b>10,7</b>	<b>9,4</b>	<b>7,9</b>
<b>Czechy</b>	<b>10,9</b>	<b>9,4</b>	<b>12,6</b>

<b>Estonia</b>	<b>9,0</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>
<b>Niemcy*</b>	<b>8,3</b>	<b>7,4</b>	<b>7,2</b>
<b>Litwa</b>	<b>9,0</b>	<b>7,1</b>	<b>9,0</b>
<b>Belgia*</b>	<b>6,6</b>	<b>6,6</b>	<b>6,9</b>
<b>Portugalia</b>	<b>2,7</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>
<b>Luksemburg</b>	<b>6,7</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>
<b>Słowenia</b>	<b>4,9</b>	<b>5,2</b>	<b>9,3</b>
<b>Słowacja</b>	<b>3,5</b>	<b>2,9</b>	<b>7,1</b>
<b>Grecja</b>	<b>1,7</b>	<b>2,2</b>	<b>3,0</b>
<b>Cypr</b>	<b>-</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>
<b>Malta</b>	<b>-</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>

\* bez szczybla krajów tworzących federację

**Źródło:** zestawienia własne, na podstawie: Finanse samorządów terytorialnych w Europie, Dexia, Warszawa, Paryż 2004, s. 19 i 77 oraz M. Jastrzębska, Finanse sektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 1999 – 2004, „Finanse Komunalne” 2005, nr 12, s.23.

Mniej doskonałym miernikiem decentralizacji finansów publicznych (a precyzyjniej – decentralizacji budżetowej), używanym raczej do porównań i analiz historycznych, niż międzynarodowych, jest wskaźnik wyrażający stosunek wielkości wydatków budżetów samorządowych do wydatków budżetu państwa.

W wybranych latach, kiedy w Polsce istniał samorząd terytorialny, wskaźnik ten kształtował się dla naszego kraju jak w tabeli 2.

**Tabela 2. Wysokość wydatków budżetów samorządu terytorialnego, na tle wydatków budżetu państwa, w wybranych latach w Polsce**

Lata	Budżet państwa (w mln zł)	Budżety samorządu terytorialnego (w mln zł)	Relacje wydatków budżetów samorządu terytorialnego, do budżetu państwa (w %)
------	------------------------------	--	--

1926	1 974,0	553,4	28,0
1928/29	2 841,1	1 175,9	41,3
1932/33	2 245,0	722,3	32,1
1935/36	2 377,0	707,6	30,2
1991	241 857,7	44 788,2	18,5
1995	91 169,7	19 828,4	21,7
1998	139 752,0	47 403,0	33,9
1999	138 401,2	65 845,0	47,5
2000	151 054,9	75 746,8	50,1
2001	172 885,2	82 734,3	47,9
2002	182 950,0	83 182,0	45,5
2003	189 154,0	80 954,0	42,8
2004	197 698,0	91 387,0	46,2
2005	208133,0	103807,0	49,9

**Źródło:** Obliczenia własne, na podstawie danych źródłowych.

W polskiej literaturze przedmiotu przyjmuje się powszechnie, że samodzielność (autonomia) finansowa JST jest tym większa, im większy jest udział dochodów własnych w strukturze dochodów samorządu. Wpływ JST na kształtowanie wysokości tych dochodów jest bowiem relatywnie największy, a ponadto mają one względnie pewny charakter, co ma kapitalne znaczenie dla stabilności finansów lokalnych<sup>5</sup>.

Brak tych niewątpliwych zalet wskazuje na zasadność niezaliczania do dochodów własnych JST udziałów w podatkach państwowych, lecz wydzielenie ich w odrębną kategorię, którą w statystykach co najwyżej zrównuje się, ale nie identyfikuje z dochodami własnymi. Są one uznawane za względnie neutralne dla samodzielności (autonomii) finansowej JST, podobnie jak subwencje ogólne. Z kolei dotacje celowe z omawianego punktu widzenia traktuje się jako barierę a nawet instrument zaprzeczający samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego. Oznacza to, że samodzielność (autonomia) finansowa samorządu terytorialnego jest tym mniejsza, im większy jest udział dotacji celowych w jego finansowaniu<sup>6</sup>.

W literaturze zachodniej samodzielność finansową JST wiąże się natomiast tradycyjnie z tzw. lokalnym władztwem podatkowym, czyli zakresem uprawnień samorządu do kształtowania podatków i opłat lokalnych<sup>7</sup>, chociaż kategoria dochodów własnych jest tam coraz częściej stosowana.

<sup>5</sup> Pow. np. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno – finansowy*, Warszawa 2000, rozdz. I oraz idem: *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993; także: W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993.

<sup>6</sup> Zob. E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 29.

<sup>7</sup> Patrz np. J. Blanc, *Finances locales comparées*, Paris 2002.

W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań pojęciowych, z których wynika m. inn., iż samodzielność finansowa JST jest odzwierciedleniem jakościowych aspektów decentralizacji finansów publicznych oraz że (w dużym uproszczeniu) wyrazem tejże samodzielności (a więc także decentralizacji finansów publicznych) jest udział dochodów własnych w finansowaniu samorządu terytorialnego, można ten ostatni wskaźnik traktować jako uproszczony miernik zakresu samodzielności finansowej JST i jakości decentralizacji finansów publicznych. Dla państw członkowskich dzisiejszej UE wskaźnik ten w latach 2000 – 2001 przedstawiał się jak w poniższej tabeli.

**Tabela 3. Udział dochodów własnych (bez udziałów w podatkach państwowych) w krajach UE, w latach 2000 lub 2001**

<b>Szwecja</b>	<b>87</b>
<b>Dania</b>	<b>82</b>
<b>Finlandia</b>	<b>77</b>
<b>Francja</b>	<b>75</b>
<b>Luksemburg</b>	<b>63</b>
<b>Cypr</b>	<b>62</b>
<b>Austria</b>	<b>61</b>
<b>Belgia</b>	<b>54</b>
<b>Irlandia</b>	<b>53</b>
<b>Portugalia</b>	<b>51</b>
<b>Słowacja</b>	<b>48</b>
<b>Niemcy</b>	<b>45</b>
<b>Hiszpania</b>	<b>41</b>
<b>Grecja</b>	<b>40</b>
<b>Węgry</b>	<b>40</b>
<b>Holandia</b>	<b>38</b>
<b>Słowenia</b>	<b>37</b>
<b>Włochy</b>	<b>35</b>
<b>Polska</b>	<b>28</b>

<b>Łotwa</b>	<b>26</b>
<b>Czechy</b>	<b>24</b>
<b>Malta</b>	<b>20</b>
<b>Estonia</b>	<b>19</b>
<b>Litwa</b>	<b>12</b>
<b>Wielka Brytania</b>	<b>-</b>

**Źródło:** obliczenia własne, na podstawie: Finanse samorządów ..., s. 63 i 134.

W tym miejscu dane zawarte w tabelach 1 – 3 nie są szerzej komentowane, gdyż będzie to przedmiotem uwag w kolejnych częściach opracowania.

### **1.3. Międzynarodowe standardy decentralizacji finansów publicznych**

Wszelkie oceny muszą mieć swoje punkty odniesienia. Dotyczy to także i ocen stanu decentralizacji finansów publicznych. W epoce globalizacji i unifikacji naszego kraju ze strukturami międzynarodowymi, jednym z najważniejszych punktów odniesienia stają się standardy międzynarodowe. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, szczególnie istotne zdają się tu być standardy europejskie, identyfikowane de facto ze standardami unijnymi. Dlatego bardzo istotnym jest, aby pojęcie tych standardów rozumieć jednoznacznie, co nie jest wcale proste, zważywszy na ich ilość i zróżnicowany charakter.

W zakresie decentralizacji finansów publicznych, w zależności od przyjętych kryteriów, można wyróżnić dwie lub trzy grupy standardów europejskich, które Polska powinna brać pod uwagę przy ocenie i reformowaniu naszych finansów samorządowych. Tak więc, ze względu na stopień wyartykułowania standardów przez oficjalne organy i organizacje, jako pierwszą grupę można wyróżnić standardy normatywne i paranormatywne, które mają charakter konwencji międzynarodowych, jak Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), lub projektów takich konwencji, jak Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR). Do drugiej grupy wypada natomiast zaliczyć podstawowe rozwiązania stosowane w krajach Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś te, które są typowe dla większości krajów tej grupy lub które zrodziły się i funkcjonują w warunkach z Polską najbardziej porównywalnych. Ta druga grupa standardów jest artykułowana przez praktyków i naukowców i pozostanie domeną nauki.

Z kolei, z punktu widzenia mocy wiążących przedmiotowych standardów dla Polski, można je podzielić na trzy grupy: te, które mają moc bezwzględnie wiążącą (jak EKST) te,

które mogą w bliskim czasie takiej mocy nabrać, mając obecnie charakter projektów aktów normatywnych (jak EKSR) oraz te, które żadnej mocy wiążącej nie mają, a służyć mogą co najwyżej jako „dobre wzory” lub „dobre rady”, oparte o sprawdzone doświadczenia innych krajów. Ten podział wskazuje na zróżnicowane konsekwencje dla Polski wymienionych standardów. Nasz kraj winien więc przestrzegać w zakresie decentralizacji finansów publicznych na dzisiaj zasad EKST, na najbliższą przyszłość liczyć się z projektowanymi zasadami EKSR, mając całkowitą swobodę w korzystaniu obecnie i w przyszłości z doświadczeń innych krajów europejskich.

Zbiór normatywnych standardów międzynarodowych w zakresie decentralizacji finansów publicznych na rzecz samorządu terytorialnego zawiera art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Jest ona konwencją międzynarodową przyjętą w Strasburgu 15.10.1985 r., która weszła w życie 1.09.1988 r. (po jej ratyfikacji przez pierwsze 4 kraje). Dotychczas EKST podpisało i ratyfikowało 38 państw, podpisały lecz nie ratyfikowały jej 3 kraje (Belgia, Francja i Gruzja), trzy kolejne państwa europejskie nie są jej sygnatariuszami (Andora, San Marino i Szwajcaria). Karta nie obowiązuje także w kilku innych krajach europejskich, które pozostają poza Radą Europy (np. Serbia, Macedonia oraz Białoruś).

EKST zawiera elastyczną formułę zakresu jej obowiązywania. Można ją przyjąć albo w całości i bez zastrzeżeń, wówczas w zakresie finansowania samorządu terytorialnego wiążące jest wszystkie 8 punktów zawartych w art. 9 lub częściowo i z zastrzeżeniami, przy akceptacji jednak minimum jej zawartości, co w zakresie decentralizacji finansów publicznych obejmuje 3 pierwsze punkty art. 9<sup>8</sup>.

Ta elastyczna formuła obowiązywania EKST powoduje wielką różnorodność regulacji i zobowiązań dotyczących poszczególnych krajów, które ją podpisały i ratyfikowały. Wstępna orientacja w tej problematyce pozwala też stwierdzić, że wiele państw będących stronami Karty ma określone problemy z dotrzymaniem zobowiązań z niej wynikających. Jest to więc problematyka świetnie nadająca się na przedmiot szerokich badań porównawczych, zwłaszcza w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, o których dane w tym zakresie są

---

<sup>8</sup> Z art. 9 EKST wynikają następujące zasady organizacji finansów lokalnych i decentralizacji finansów publicznych:

- z pkt 1, zasada subsydiarności (tj. prawa społeczności lokalnych do posiadania własnych zasobów niezbędnych do wykonywania uprawnień, zaś innych wspólnot do posiadania pozostałych zasobów);
- z pkt 2, zasada adekwatności, tj. dostosowania wysokości zasobów JST do ich uprawnień;
- z pkt 3, zasada autonomii podatkowej JST w granicach ustaw;
- z pkt 4, zasada zróżnicowania i elastyczności systemów finansowania JST;
- z pkt 5, zasada solidarności;
- z pkt 6, zasada konsultacji JST;
- z pkt 7, zasada ograniczonego stosowania dotacji celowych;
- z pkt 8, zasada dostępu JST do narodowego rynku kapitałowego.

ciągle mało znane i często niedoceniane. Na tym etapie można sformułować hipotezę badawczą dla takich badań, że **zakres i jakość decentralizacji finansów publicznych w poszczególnych państwach ma ścisły związek z zakresem ratyfikacji art. 9 Karty, a zwłaszcza zaś ze stopniem realizacji przez dany kraj przyjętych zobowiązań w tym zakresie.**

Poza wyżej omówionymi standardami europejskimi decentralizacji finansów publicznych, mającymi charakter obowiązujących norm prawnych, można znaleźć w przedmiotowym zakresie także standardy, wzorce lub postulaty nie mające obowiązującego charakteru. Cechuje je znaczne zróżnicowanie, zarówno co do sposobu ich artykulacji (spisane bądź nie), jak zakresu, stopnia uporządkowania i szczegółowości. Typowym przykładem jest tu Europejska Karta Samorządu Regionalnego, wzorowana na wyżej omówionej EKST. Jest ona projektem konwencji międzynarodowej, przyjętym na VI sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniach 3 – 5.06.1997 r. w Strasburgu. Standardom finansowania regionów poświęcone są art. 14 i 15 EKSR, które w wielu aspektach lepiej zabezpieczają samodzielność finansową regionów, niż EKST czyni to wobec samorządu terytorialnego. Ze względu na poważne różnice co do kształtu regionalizacji i roli regionów w Europie – nadanie EKSR normatywnego charakteru (takiego, jaki posiada obecnie EKST) jest procesem trudnym i nieprzewidywalnym.

Przykładem standardów mniej sformalizowanych, które należy rozpatrywać w charakterze „pożądanych tendencji” lub „dobrze widzianych reform lub kierunków przemian” są zalecenia instytucji unijnych w zakresie ewidencji i opodatkowania nieruchomości stawką ad valorem. Problem ten jest o tyle istotny dla decentralizacji finansów publicznych, że jego rozwiązanie może dać samorządowi w Polsce nowe, wydajne źródło dochodów oraz realne władztwo podatkowe.

Na koniec warto wspomnieć o standardach europejskich, które wprawdzie bezpośrednio nie dotyczą decentralizacji finansów publicznych, mają jednak istotny wpływ na ustawodawstwo krajowe w tym zakresie. Klasycznym przykładem są tu zapisy Traktatu z Maastricht w przedmiocie pułapu narodowego deficytu budżetowego i długu publicznego. W celu ich respektowania poszczególne państwa w różnym zakresie i różnych formach ograniczają deficyty i dług publiczny samorządu terytorialnego, co winno być przedmiotem szczególnej uwagi zwłaszcza w krajach nowoprzyjętych do Unii, głównie w aspekcie możliwości pozyskiwania przez samorząd środków pomocowych.

#### **1.4. Zagraniczne doświadczenia (tendencje) w zakresie decentralizacji finansów publicznych**

Od przeszło dwudziestu lat w większości krajów będących członkami tzw. starej Unii Europejskiej obserwuje się **zjawisko postępującej decentralizacji władzy publicznej**, którego jednym z najbardziej dynamicznych elementów jest proces tworzenia i umacniania regionów. Ten ostatni jest już tak dalece zaawansowany, że regiony wyodrębnia się powszechnie zarówno od władzy centralnej, jak i od pozostałych władz lokalnych, używając dla polskiego odpowiednika „jednostki samorządu terytorialnego” terminu „władze (związki) lokalne i regionalne”.

Następstwem i dopełnieniem zjawiska decentralizacji władzy publicznej jest **decentralizacja finansów publicznych**, której najczęściej stosowanym miernikiem – o czym była wcześniej mowa – jest wskaźnik udziału wydatków samorządu terytorialnego w PKB danego kraju. Dane zawarte w tabeli 1 potwierdzają stałe zwiększanie decentralizacji finansów publicznych zarówno w większości państw „starej” UE, jak i w krajach nowoprzyjętych. Można więc z całą pewnością traktować to zjawisko jako europejską tendencję<sup>9</sup>.

Drugą ważną tendencją w rozwoju władzy publicznej oraz finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej jest wyraźnie obserwowana w latach dziewięćdziesiątych **centralizacja strategii finansowej władzy publicznej**, której towarzyszą różnorodne, instrumentalne aspekty **recentralizacji finansów publicznych**. Tendencje te spowodowane były obiektywnym zjawiskiem wzrostu zapotrzebowania na usługi publiczne, związanym m. in. ze wzrostem liczby ludzi starszych w strukturze populacji, zwiększoną aktywnością zawodową kobiet i związanym z tym zapotrzebowaniem na usługi zastępczej opieki nad dzieckiem, wreszcie z podwyższeniem poziomu i standardów konsumpcji zbiorowej, także restrykcyjne wymogi Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU), dotyczące m. in. finansów publicznych, zmusiły kraje członkowskie do wprowadzenia ogólnokrajowych ograniczeń i mechanizmów kontroli całych finansów publicznych. Ogromną rolę odgrywają przy tym w większości krajów Unii Europejskiej mechanizmy konsultacji i współpracy w ustalaniu źródeł finansowania między władzą centralną oraz władzami lokalnymi i regionalnymi. Te ostatnie zrozumiały bowiem, że ponoszenie zwiększonych obciążeń związanych z decentralizacją

---

<sup>9</sup> Zob. np. *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*, European Communities 2001, s. 39 i n.; E. Ruśkowski, *Podstawowe tendencje rozwoju finansów samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, PUG 2002, nr 6; J. Blanc, *op. cit.*; M. Jastrzębska, *Finanse sektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 1999 – 2004*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 12.

zadań i wzrostem tradycyjnych wydatków nie jest możliwe bez koordynacji działań, uzgodnień i współpracy (współfinansowania) z władzą centralną. Coraz powszechniejsza staje się też akceptacja zwiększonej odpowiedzialności za stan całych finansów publicznych oraz koniecznej dbałości o poprawę jakości i efektywności usług publicznych, a także zwiększenia dyscypliny finansów publicznych przez same władze lokalne i regionalne. Można więc stwierdzić, że konfrontacyjna postawa władz lokalnych wobec władzy centralnej, dominująca w wielu krajach w latach siedemdziesiątych i na początku osiemdziesiątych, a sprowadzająca się w zakresie finansów publicznych do żądania maksymalnej samodzielności finansowej opartej na dochodach własnych i rozluźnienia kontroli jednostek lokalnych – zastąpiona została w latach dziewięćdziesiątych współdziałaniem różnych szczebli władz publicznych, a także sektora niepublicznego, racjonalizacją finansów lokalnych i regionalnych oraz przyzwoleniem władz lokalnych i regionalnych na konieczne, centralizacyjne rozwiązania w celu ochrony równowagi całości finansów publicznych. Dodatkowo współpracę i koordynację w dziedzinie finansów publicznych stymulują coraz szersze powiązania władz lokalnych i regionalnych z instytucjami Unii Europejskiej oraz rozwój euroregionów, czemu towarzyszy zwiększona konkurencja w skali międzynarodowej, zwłaszcza w dostępie do funduszy przez poszczególne jednostki lokalne i regionalne.

W tych warunkach w krajach Unii Europejskiej coraz więcej jest przykładów zawierania formalnych polityczno – prawnych porozumień (paktów) między władzami lokalnymi, regionalnymi i władzami centralnymi, dotyczących ich wzajemnych stosunków finansowych. Do najbardziej znanych należą francuski „pakt solidarności” oraz austriacki „pakt stabilności”. Ten ostatni zobowiązuje wszystkie szczeble władzy do redukcji ich deficytów budżetowych, wyposażając te władze w prawo weta wobec propozycji innych szczebli, mogących wywoływać generowanie nowych kosztów.

Zarysowane przemiany w finansach publicznych, które miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych w krajach Unii Europejskiej, jeden z wybitnych znawców przedmiotu wyraził z francuskim *esprit*, że „niby nie zmieniło się nic, a jednak zmieniło się wszystko”<sup>10</sup>. W pełni odnosi się to do zmian w uwarunkowaniach i mechanizmach decentralizacji finansów publicznych.

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że już w latach osiemdziesiątych XX w. w licznych państwach europejskich zaczęto eksponować problemy **efektywności zarządzania**

---

<sup>10</sup> M. Bouvier, *Finanse lokalne we Francji*, Warszawa 1999, s. 27.

**środkami publicznymi** traktując je jako jeden z ważnych czynników (uwarunkowań) decentralizacji finansów publicznych<sup>11</sup>.

Z kolei tabela 3, zamieszczona na s. 8 niniejszego opracowania pokazuje znaczne zróżnicowanie wskaźnika udziału dochodów własnych w finansowaniu samorządu terytorialnego w krajach UE, chociaż w państwach „piętnastki” jest on znacznie wyższy, niż w krajach nowoprzyjętych. Nie ma także wyraźnego związku między zakresem decentralizacji finansów publicznych (tabela 1) i omawianym wskaźnikiem (z wyjątkiem krajów skandynawskich). Jest to spowodowane znaczną rolą czynników specyficznych, determinujących samodzielność (autonomię) finansową samorządu terytorialnego, w tym udział dochodów własnych w jego finansowaniu, w poszczególnych krajach. Nie podważa to jednak teoretycznych ustaleń, że wzrost udziału dochodów własnych w finansowaniu samorządu terytorialnego jest pożądanym i sprawdzonym sposobem poprawy jakości decentralizacji finansów publicznych.

### **1.5. Inne ogólne uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych**

Na podstawie dotychczasowych rozważań można określić niektóre ważniejsze uwarunkowania ogólne decentralizacji finansów publicznych, które zostaną uzupełnione o nowe czynniki i zjawiska.

1) Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że **warunkiem sine qua non prawidłowej decentralizacji finansów publicznych jest wola polityczna i determinacja rządzących w tym zakresie**. Bez niej inne uwarunkowania schodzą na dalszy plan. Czynnikiem ten jest tak specyficzny, że wart jest odrębnych badań interdyscyplinarnych. O ile bowiem trudno zaprzeczyć, że rządy liberalne mają większą skłonność do decentralizacji władzy publicznej o tyle jest wiele przykładów skutecznego wprowadzania reform decentralizacyjnych przez (lub dopiero przez) rządy lewicowe. Abstrahując od koncepcji politycznych można jednak stwierdzić, że im **bardziej pragmatyczna i przewidywalna jest polityka rządu, tym większa jego skłonność do decentralizacji władzy publicznej i jej ważnego segmentu – decentralizacji finansów publicznych**. Wyjątek Wielkiej Brytanii zdaje się potwierdzać tę regułę. Wcześniej podkreślałem, że działania władz centralnych wobec decentralizacji finansów publicznych (wola polityczna) mogą być „obiektywnie” obstrukcyjne, gdy kierują się one chęcią zachowania jedynie skutecznych instrumentów

---

<sup>11</sup> Symboliczne znaczenie ma tu debata publiczna przeprowadzona w 1985 r. w Senacie Republiki Francuskiej nt. *Czy gminą należy zarządzać jak przedsiębiorstwem?* „Revue Francaise de Finances Publiques” 1986, nr 13.

finansowego oddziaływania na samorząd terytorialny, po przekazaniu mu politycznej i administracyjnej niezależności (decentralizacji). Czasami obstrukcja ta ma jednak charakter czysto subiektywny i polityczny, gdy w wyborach samorządowych wygrywają partie opozycyjne wobec rządzącej większości. Skłonność władzy centralnej do decentralizacji może wspierać konstruktywna postawa samorządu, zaś skłonność tę osłabiać postawa konfrontacyjna, o czy była mowa wcześniej.

2) Ważną grupą uwarunkowań racjonalnej decentralizacji finansów publicznych jawią się **międzynarodowe standardy prawne w tym zakresie**. Takie standardy istnieją w postaci art. 9 EKST. Kraj, który ratyfikował Kartę, winien ich bezwzględnie przestrzegać w przyjętym obszarze. Indolencja wielu krajów odnośnie przestrzegania Karty widoczna jest gołym okiem i warta jest odrębnych badań i opracowań. Nie podważa to jednak tezy, że **im dany kraj wprowadził do swojego systemu prawnego więcej zasad (standardów) art. 9 EKST i im lepiej je respektuje, tym stan decentralizacji finansów publicznych jest lepszy**.

3) Z kolei **pozaprawne (niewiążące) standardy międzynarodowe i doświadczenia zagraniczne mogą stanowić inspirację i punkt odniesienia dla decentralizacji finansów publicznych w poszczególnych krajach** (zwłaszcza w zakresie tendencji i instrumentarium prawnego oraz ekonomicznego i zarządczego). Należy podchodzić do nich jednak z rozwagą i ostrożnością, gdyż nie wszystkie mogą być wykorzystywane w każdym miejscu i czasie. Istnieje jednak w tym zakresie zależność polegająca na tym, że **im lepsza jest znajomość tych standardów i doświadczeń, tym większe są możliwości optymalizacji decentralizacji finansów publicznych w danym kraju**.

4) Pamiętając, że decentralizacja finansów publicznych jest wprawdzie ważnym, ale tylko jednym z kilku filarów (aspektów) szerszego zjawiska, jakim jest decentralizacja władzy publicznej i musi mu optymalnie służyć – istotnym uwarunkowaniem racjonalnej decentralizacji finansów publicznych jest **spójna, całościowa koncepcja decentralizacji władzy publicznej i jej realizacja**. Przy tym współzależności zdają się funkcjonować w ten sposób, że prawidłowa **decentralizacja polityczno – ustrojowa i administracyjna są warunkiem koniecznym ale niewystarczającym realizacji prawidłowej decentralizacji finansów publicznych**.

5) Ważnym czynnikiem, wpływającym na możliwości racjonalnej decentralizacji finansów publicznych jest **stan wiedzy i nauki w tym zakresie w danym kraju**. Uwarunkowanie to funkcjonuje w ten sposób, że **im lepszy jest stan wiedzy i nauki danego**

**kraju o decentralizacji finansów publicznych, z uwzględnieniem osiągnięć zagranicznych, tym większe są możliwości jej zastosowania w praktyce.**

Spśród uwarunkowań decentralizacji finansów publicznych, o których nie wspomiano we wcześniejszych rozważaniach, na szczególną uwagę, w opinii autora, zasługują niżej wymienione<sup>12</sup>.

6) W pewnym zakresie decentralizacja finansów publicznych może być **determinowana formą państwa**. Konstytucjoniści wyróżniają w typie demokratycznego państwa z gospodarką rynkową dwie jego formy podstawowe: państwa federalne i unitarne, akcentując także trzecią formę (pośrednią) – państwo z konstytucyjną zasadą autonomii regionalnej. **W państwach federalnych i z autonomią regionalną możliwości decentralizacji finansów publicznych są obiektywnie większe, niż w państwach unitarnych**. Praktyka nie zawsze potwierdza tę regułę, gdyż w UE do państw o największym zakresie i najlepszej jakości decentralizacji finansów publicznych należy kilka krajów unitarnych.

7) Decentralizacji finansów publicznych **sprzyja wieloszczeblowość samorządu terytorialnego** (władzy lokalnej), a ogranicza ją znacznie system jednoszczeblowy. Tezę tę potwierdzają zarówno doświadczenia zagraniczne, jak i doświadczenia Polski z ostatnich kilkunastu lat.

8) Z doświadczeń historycznych i porównań międzynarodowych wynika także, że decentralizacji finansów publicznych **sprzyja dobry stan gospodarki i finansów publicznych, zaś jest ona hamowana w okresach recesji i kryzysów**.

9) Czynnikiem determinującym decentralizację finansów publicznych jest ponad wszelką wątpliwość stan **organizacyjny, kadrowy i system regulacji prawnych samorządu terytorialnego**. Im lepsza jest bowiem sytuacja w wymienionych dziedzinach, tym obiektywnie lepsze są warunki do decentralizacji finansów publicznych w danym miejscu i czasie.

Ta grupa warunków decentralizacji finansów publicznych ma bardzo ważny, a przy tym złożony i wieloaspektowy charakter, nie będzie jednak szerzej rozwijana ze względu na ograniczone ramy objętościowe tego opracowania. W tym miejscu wskażę wyłącznie na jeden aspekt sygnalizowanego zaledwie zagadnienia. Chodzi tu o istotnie sprawnego i adekwatnego systemu prawnego organizacji i kontroli oraz odpowiedzialności samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki groszem publicznym (czyli zdecentralizowanymi środkami

---

<sup>12</sup> Niektóre z nich sygnalizowałem w moich wcześniejszych opracowaniach, zwłaszcza zaś w pracy: *Finanse lokalne w dobie...*, s. 31 i nast.

publicznymi). Istnienie takiego systemu sprzyja decentralizacji finansów publicznych, zaś jego brak, lub poważne w nim wady mogą być hamulcem decentralizacji, zgodnie ze znaną francuską paremią, że od arogancji i samowoli centralnych urzędników gorsza może być tylko arogancja i samowola lokalnych notabli.

10) Na zakończenie warto zwrócić uwagę na bardzo ważną, chociaż trudną do precyzyjnej identyfikacji grupę **historycznych uwarunkowań decentralizacji finansów publicznych**. O tym, jak dominująca może być ich rola świadczy przypadek Francji, która przez ponad półtora wieku nie mogła wyzwolić się z okowów scentralizowanego systemu napoleońskiego, a nawet największe umysły tego kraju były skłonne raczej naprawiać ten system, niż zerwać z nim definitywnie. Podobne trudności można zauważyć także w niektórych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym nowoprzyjętych do Unii Europejskiej<sup>13</sup>.

## **2. Aktualny stan decentralizacji finansów publicznych w Polsce i jego uwarunkowania**

### **2.1. Ocena aktualnego stanu decentralizacji finansów publicznych w Polsce**

Decentralizacja finansów publicznych w Polsce przeszła w okresie transformacji znamiennej rewolucję. Bezpośrednio po utworzeniu samorządu terytorialnego w 1991 r. (wyłącznie na szczeblu gmin) wskaźnik jej zakresu wynosił w 1991 r. zaledwie 5,8% (udział wydatków JST w PKB), zaś wskaźnik decentralizacji budżetowej (stosunek wydatków budżetów JST do wydatków budżetu państwa) kształtował się na poziomie 18,5%. Były to najniższe wskaźniki w całej historii istnienia samorządu terytorialnego w Polsce (zob. zwłaszcza tabela 2). W kolejnych latach szybko jednak wzrastały, by w 1998 r., który był ostatnim rokiem istnienia samorządu terytorialnego wyłącznie na jednym szczeblu w Polsce, osiągnąć poziom odpowiednio 9,3% i 33,9%. Skokowy wzrost tych wskaźników (i zakresu decentralizacji) nastąpił w latach 1999 – 2000, od kiedy to powołano pełną strukturę samorządu terytorialnego w Polsce na trzech szczeblach, osiągając w 2000 r. poziom odpowiednio ponad 11% i 50,1%. Od tego czasu następowało w Polsce zahamowanie decentralizacji finansów publicznych, z wyraźnymi oznakami recentralizacji. Dość tu wskazać, że pierwszy z wymienionych wskaźników obniżył się w 2003 r. do 10,5%, podczas

---

<sup>13</sup> Zob. *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Oficyna Wydawnicza Branta, pod redakcją B. Dolnickiego i E. Ruśkowskiego (w druku).

gdy drugi z nich do 42,8%. W piśmiennictwie fachowym tego okresu pojawiła się wyraźna teza o kryzysie finansów lokalnych i decentralizacji finansów publicznych w Polsce<sup>14</sup>.

Sytuacja ta ulega systematycznej poprawie w kolejnych latach, głównie za sprawą ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>15</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Wymieniane wyżej wskaźniki decentralizacji finansów publicznych i decentralizacji budżetowej wzrosły za 2004 r. do poziomu 10,6%<sup>16</sup> i 46,2%, aby za 2005 r. osiągnąć pułap odpowiednio 10,6% i 49,9%. Oznacza to w aspekcie historycznym, że **decentralizacja finansów publicznych w Polsce została od 2004 r. odblokowana i aktualnie rozwija się prawidłowo.**

Z kolei w aspekcie międzynarodowym, zwłaszcza odnosząc sytuację naszego kraju w tym zakresie, do sytuacji innych państw członkowskich Unii Europejskiej wypada podkreślić, że **Polska należy do państw o średnim poziomie decentralizacji finansów publicznych, pretendując nawet przy obecnej tendencji jej rozwoju – do grupy krajów o najwyższym poziomie decentralizacji w UE<sup>17</sup> (zob. tabela 1).**

Z kolei rozwój samodzielności finansowej JST, mierzonej udziałem dochodów własnych w finansowaniu samorządu terytorialnego, przedstawia się w Polsce wręcz odmiennie. W 1991 r. dochody własne sensu stricto pokrywały 45,6% całości dochodów JST i od tego czasu wskaźnik ten ulega systematycznemu (z pewnymi wyjątkami) obniżaniu (odpowiednio w 1998 r. – 35,6%, w 2000 r. – 27,5%, w 2003 r. – 30,5%, w 2004 r. – 29,6%, a w 2005 r. – 31,2%). Stworzona powoływana wcześniej ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. kategoria dochodów własnych sensu largo (tj. dochody własne s. stricto plus udziały) daje o wiele bardziej optymistyczny obraz ich ewolucji: 1991 r. stanowiły one 74,5% całości dochodów JST, w 1998 r. – 60,3%, w 2000 r. – 41,9%, w 2003 r. – 43,5%, w 2004 r. – 51,5%, a w 2005 r. – 53,3%. Można więc stwierdzić, że w ostatnim czasie w Polsce zarówno dochody własne sensu stricto, jak i sensu largo wykazują tendencję wzrostową, co świadczy o **poprawie jakości decentralizacji finansów publicznych w naszym kraju.**

Z nawiązania do porównań międzynarodowych (tabela 3) wynika jednak, że poziom dochodów własnych (sensu stricto) w Polsce, na tle innych krajów UE, kształtuje się na

---

<sup>14</sup> Zob. zwłaszcza E. Ruśkowski, *Czy kryzys finansów lokalnych w Polsce?*, w: *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Siedlce 2001.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 203, poz. 1996 z późn. zm.

<sup>16</sup> Autorowi opracowania nie jest wiadome, dlaczego dane Eurostatu, podane dla Polski za 2004 r., różnią się w sposób tak istotny (tabela 1). Liczba podana w tym miejscu pochodzi z obliczeń na podstawie oficjalnych danych źródłowych.

<sup>17</sup> W literaturze zachodniej proponuje się następującą cezurę: wskaźnik do 10% relacji wydatków JST do PKB – niski poziom decentralizacji, wskaźnik 10 – 15% - średni wskaźnik decentralizacji i wskaźnik powyżej 15% - wysoki poziom decentralizacji. Zob. E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie...*, s. 36 oraz J. Blanc, *op. cit.*

wyjątkowo niskim poziomie. Tego faktu nie jest w stanie zmienić ani nowe ustawowe nazewnictwo, ani nieustanne zmiany w metodologii liczenia różnych wielkości. Oznacza to, że **jakość decentralizacji finansów publicznych**, na tle innych państw UE, **jest w Polsce wyjątkowo niska**.

## **2.2. Ogólne i specyficzne uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych w Polsce**

Z dotychczasowych rozważań wynika, że **zakres decentralizacji finansów publicznych w Polsce kształtuje się na przyzwoitym, europejskim poziomie**, natomiast **jej jakość wyraźnie od tego poziomu odbiega in minus**. Stan ten daje się wytłumaczyć przez pryzmat ogólnych uwarunkowań decentralizacji finansów publicznych, o których była mowa wcześniej. I tak:

- **Wola polityczna** w kierunku decentralizacji finansów publicznych widoczna była w Polsce zwłaszcza w 1990 r., 1998 r. i w 2003 r. Widoczne są też pozytywne rezultaty tych działań. Dają się jednak zauważyć także tendencje przeciwne, kiedy to w latach 2001 – 2003 następowała recentralizacja. Miało to jednak miejsce przy wyraźnym udziale władz lokalnych, które ze względu na partykularne interesy blokowały wprowadzanie stosownych reform<sup>18</sup>. Krytyczny stan finansów samorządowych w 2003 r. skłonił jednak władze centralne i samorządowe do nawiązania wzorcowej wręcz współpracy w reformowaniu finansów lokalnych i powrocie na drogę decentralizacji finansów publicznych. Wypracowana wspólnie reforma jest skutecznie monitorowana i korygowana w ramach działań Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W ostatnim czasie jej rozwiązania uzyskały generalnie pozytywną opinię tej Komisji<sup>19</sup>. Można więc stwierdzić, że Polska w przyspieszonym tempie przeszła przez fazę konfrontacji między rządem i samorządem terytorialnym, która niektórym państwom „starej” UE zajęła kilkadziesiąt lat. Dzisiaj istnieją więc w naszym kraju korzystne warunki polityczne dalszego **rozwoju racjonalnej decentralizacji finansów publicznych**.

- Międzynarodowe standardy prawne decentralizacji finansów publicznych (EKST), o których była mowa wcześniej, i które Polska przyjęła w całości, wzmocnione są w naszym kraju regulacjami Konstytucyjnymi RP (art. 167, art. 168 i art. 171 ust. 2).

Od dłuższego już czasu w literaturze przedmiotu wskazywano, że obowiązujący do końca 2003 r. system finansów samorządu terytorialnego w Polsce nie spełniał licznych

---

<sup>18</sup> Zob. *Wprowadzenie*, w: E. Ruśkowski, J. Salachna, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, Komentarz, Warszawa 2004.

wymogów, ustanowionych w Konstytucji RP oraz EKST lub spełniał je w sposób niezadowalający. Dotyczyło to zwłaszcza zasad: adekwatności, samodzielności finansowej, solidarności, lokalnego władztwa podatkowego, elastyczności źródeł dochodów, ograniczonego zakresu (wyjątkowości) dotacji celowych. Rzutowało to na krytyczną ocenę jakości decentralizacji finansów publicznych przez reformą, co było zgodne z ogólną tezą teoretyczną, że jakość decentralizacji finansowej jest tym lepsza im bardziej systemy finansowe poszczególnych krajów respektują europejskie standardy, zawarte w artykule 9 EKST.

Z tego punktu widzenia, rozwiązania wprowadzone w systemie finansów lokalnych w Polsce od 1 stycznia 2004 r. zasługują na pozytywną ocenę, jako krok we właściwym kierunku. Główne regulacje reformy prowadzą do zgodności systemu finansowego wszystkich JST (a nie, jak wcześniej, tylko finansów gminnych) z zasadami:

- samodzielności finansowej JST (poprzez zwiększenie zakresu ich dochodów własnych i oparcie na tych dochodach finansowania własnych zadań);
- solidarności (dzięki wprowadzeniu systemu redystrybuowanych wpłat wyrównawczych także w powiatach i województwach);
- ograniczenia zakresu (wyjątkowości) dotacji celowych także w finansowaniu powiatów i województw; to źródło finansowania miało bowiem dominujący udział w strukturze dochodów wymienionych JST przed reformą.

Rozwiązania reformy, a zwłaszcza oparcie dochodów wszystkich JST na dochodach własnych oraz nowy – powiązany ze wskaźnikami makroekonomicznymi – mechanizm subwencji ogólnej, poprawiły stopień realizacji zasad adekwatności i elastyczności dochodów w całym systemie finansów JST.

Polskie finanse lokalne w dalszym ciągu nie respektują natomiast konstytucyjnego i międzynarodowego (EKST) wymogu przyznania **wszystkim bez wyjątku JST lokalnego władztwa podatkowego**. Na dzisiaj posiadają je wyłącznie gminy – pozostaje więc mieć nadzieję, że problem ten zostanie rozwiązany w przyszłości.

- Co do znajomości niewiążących standardów i tendencji rozwoju w zakresie decentralizacji finansów publicznych Polska niewątpliwie pozostaje w czołówce nowych członków UE<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Patrz: *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, czerwiec 2006 r.

<sup>20</sup> Zob. np. *Rola katastru fiskalnego w systemie opodatkowania nieruchomości*, Białystok 2001, pod red. L. Etela.

- Decentralizacja ustrojowo – polityczna i administracyjna w Polsce zdają się pozostawać na europejskim poziomie, natomiast decentralizacja finansów publicznych – podobnie jak w innych krajach UE – naraża na różne problemy. W naszym kraju, poza wyżej sygnalizowanymi problemami z jakością decentralizacji finansów publicznych, wystąpił problem słabości finansowej ponadgminnych jednostek samorządu terytorialnego. Polegało to na mniejszym, niż w innych krajach UE, zakresie decentralizacji finansowej na rzecz ponadgminnych jednostek samorządu terytorialnego (wydatki powiatów stanowiły ok. 15%, a wydatki województw zaledwie ok. 5% całości wydatków JST), a zwłaszcza na wyjątkowo złej jej jakości (w 1999 r. dochody własne sensu stricto stanowiły 4,3% wszystkich dochodów powiatów i 1,6 dochodów województw samorządowych, zaś dotacje celowe – 49,4% dochodów powiatów i 47,3% dochodów województw). Od tego momentu nastąpiła wręcz rewolucja w strukturze dochodów wymienionych jednostek, gdyż w 2005 r. powiaty posiadają 10% dochodów własnych w strukturze dochodów, zaś udział dotacji celowych zmniejszył się do 22,1%, natomiast w województwach samorządowych, przy 9,2% pokrycia wydatków dochodami własnymi, udział dotacji celowych zmniejszył się do poziomu 19,1%<sup>21</sup>. W tym sensie, reforma z 2003 r. poprawiła stan decentralizacji finansów publicznych w Polsce, chociaż może niepokoić – bardziej niż kiedykolwiek – zmniejszający się zakres decentralizacji na rzecz powiatów<sup>22</sup>.

- W ocenie autora opracowania, stan wiedzy i nauki w zakresie decentralizacji finansów publicznych jest w Polsce wyjątkowo wysoki. Odnosi się to zarówno do nauk prawnych, jak i ekonomicznych. Można więc stwierdzić, że w naszym kraju istnieją szczególnie pozytywne przesłanki intelektualne do racjonalnej decentralizacji finansów publicznych.

- Będąc państwem unitarnym, Polska – jako jedyny kraj z nowych członków UE – ma trójszczeblową strukturę samorządu terytorialnego. Stanowi to pozytywną przesłankę szerokiej decentralizacji finansów publicznych.

- W aktualnej sytuacji istnieją w Polsce ekonomiczne przesłanki decentralizacji finansów publicznych (wysoki wzrost gospodarczy).

- W ocenie autora opracowania, stan organizacyjny i kadrowy samorządu terytorialnego w Polsce, po ponad piętnastu latach jego istnienia, sprzyja decentralizacji finansów publicznych. Nie wyklucza to jednak tezy, iż **ustawodawca nie nadąża, zwłaszcza**

---

<sup>21</sup> Zob. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku*, Warszawa 2006, s. 151.

<sup>22</sup> Wydatki powiatów stanowiły w 1999 r. – 14,8% wszystkich JST, zaś w 2005 r. – 13,4%.

w rozwiązaniach szczegółowych, za potrzebami rozwoju decentralizacji finansów publicznych i osiągnięciu dzięki niej optymalnych rezultatów. Świadczą o tym zwłaszcza od lat zgłaszane w piśmiennictwie fachowym postulaty rozdziału budżetu bieżącego i inwestycyjnego, wprowadzenia budżetów zadaniowych, czy też – prawnicze postulaty harmonizacji ustaw regulujących także kwestie decentralizacji finansów publicznych<sup>23</sup>. O ile ekonomiczno – zarządcze postulaty zdają się znajdować zrozumienie w aktualnych warunkach, o tyle prawnicze propozycje, dotyczące zwłaszcza odpowiedzialności za gospodarkę groszem publicznym czekają ciągle na podjęcie<sup>24</sup>. W nawiązaniu do wcześniejszych uwag należy stwierdzić, że decentralizacja finansów publicznych, jako zjawisko ekonomiczno – prawne, bez odpowiedniego instrumentarium prawnego, zwłaszcza w zakresie odpowiedzialności, nie ma szans prowadzenia.

### 3. Wnioski końcowe

W świetle obiektywnych wskaźników i międzynarodowych standardów stan decentralizacji finansów publicznych w Polsce można uznać za generalnie zadowalający, zaś tendencję jej rozwoju rysującą się od dwóch lat, za prawidłową. Względnie słabszymi stronami decentralizacji finansów publicznych w Polsce jest jej ograniczony zakres na rzecz powiatów oraz mały udział dochodów własnych sensu stricto w finansowaniu samorządu terytorialnego. Symbolicznym tego wyraz jest brak w Polsce władztwa podatkowego powiatów i województw samorządowych, co formalnie narusza art. 168 Konstytucji RP i art. 9 pkt 3 EKST. Właśnie w kierunku eliminacji tych słabości powinien pójść dalszy rozwój decentralizacji finansów publicznych w Polsce.

Wypada przy tym podkreślić, że aktualnie w Polsce istnieją wyjątkowo korzystne uwarunkowania dla racjonalnego rozwoju decentralizacji finansów publicznych. Tym większe szanse w tych okolicznościach ma realizacja zasadnych koncepcji ekonomiczno – zarządczych, dotyczących reorganizacji budżetu (oddzielenie części bieżącej i inwestycyjnej, budżety zadaniowe, konsolidacja budżetu, zapewniająca jego większą jasność i przejrzystość), które będą sprzyjać decentralizacji finansów publicznych. Niepokój wzbudzać może natomiast stan regulacji prawnych w zakresie decentralizacji finansów publicznych. W

---

<sup>23</sup> Zob. E. Ruśkowski, *Nowe rozwiązania finansów samorządu terytorialnego i problemy ich stosowania*, w: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa 2006, pod red. E. Chojna – Duch; oraz: E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Zmiany zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle ustawy o finansach publicznych oraz założeń nowych regulacji*, *Finanse Komunalne* 2006, nr 8 – 9.

<sup>24</sup> Np. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Wpływ zmian zasad publicznej gospodarki finansowej na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, *Finanse Komunalne* 2006, nr 10.

moim rozumieniu jest to oczywisty skutek polskiego paradoksu. W naszym kraju bowiem prawnicy fachowcy mają istotny wpływ na rządzenie, mniejszy niż powinni – na stosowanie prawa, natomiast najmniejszy – na jego tworzenie<sup>25</sup>. Wymaga to zasadniczych zmian w organizacji procesu legislacyjnego, bez których regulacje prawne mogą stanowić istotną przeszkodę (dysonans) w prawidłowym rozwoju decentralizacji finansów publicznych w w naszym kraju.

---

<sup>25</sup> Potwierdzają to wyniki najnowszych badań empirycznych, przeprowadzonych w ramach projektu KBN *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*. Zob. L. Etel, C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Tworzenie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce*, Warszawa 2006, pod red. E. Ruśkowskiego.