

Paweł Galiński

Uniwersytet Gdański

SAMODZIELNOŚĆ WYDATKOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – DETERMINANTY I MIERNIKI OCENY

1. Wstęp

Proces decentralizacji finansów publicznych spowodował, że jednostki samorządu terytorialnego (JST) zostały uprawnione do prowadzenia określonej polityki finansowej na swoim terytorium. Uprawnienia te wynikają głównie z funkcjonującego w danym państwie systemu prawa, który określa m.in. sposób i zakres prowadzenia gospodarki budżetowej przez samorząd terytorialny. Powyższe pryncypia oddziałują w konsekwencji na możliwości samodzielnego prowadzenia polityki finansowej przez te podmioty w sferze zarówno dochodów, jak i wydatków.

U podstaw prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego leży zasada subsydiarności, która odnosi się do podziału zadań pomiędzy państwo jako całość i wspólnoty lokalne. Zgodnie z tą regułą organy państwowe powinny wykonywać jedynie te zadania, które nie mogą być należycie realizowane przez wspólnoty społeczne i indywidualne podmioty. Stąd, o ile to możliwe, jednostki samorządu terytorialnego powinny wykonywać określone zadania w celu podnoszenia racjonalności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. Jednak w praktyce mogą wystąpić pewne trudności z postawieniem granicy między działaniami, które może, a których nie może wykonywać dana wspólnota terytorialna¹. S. Owsiak sugeruje ponadto, że istota problemu tkwi w tym, kto decyduje o wydatkowaniu środków publicznych. Chodzi tu zarówno o decyzje dotyczące globalnych wielkości tych środków, jak i o decyzje w zakresie szczegółowego ich wykorzystania².

¹ K. Piotrowska-Marczak, *Problemy samodzielności finansowej samorządów lokalnych w świetle reformy*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 37.

² S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 126.

Celem artykułu jest określenie czynników oddziałujących na poziom samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego w Polsce oraz wskazanie mierników jej oceny.

2. Pojęcie i istota samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego

Istotą finansów samorządu terytorialnego jest ich pewna odrębność i niezależność od finansów państwa. Rozumiana w ten sposób samodzielność jest jednak pojęciem względnym, gdyż finanse lokalne nie mogą być w pełni autonomiczne. Uzależnione są one bowiem od wielu aspektów funkcjonowania państwa, do których zalicza się przede wszystkim czynniki prawne, ekonomiczne, społeczne i polityczne. Mimo to, państwo gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego formalną samodzielność, której podstawą jest, oprócz materialnego zabezpieczenia w postaci własnego majątku i uprawnień do wprowadzenia własnej polityki fiskalnej, samodzielność w sferze wydatków³. W związku z tym przez pojęcie samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć swobodę wydatkowania środków znajdujących się w gestii tych podmiotów⁴. Samodzielność ta zdeterminowana jest zatem, jak wspomniano, przede wszystkim przez prawne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania JST w gospodarce. Wynika ona bowiem z zadań, jakie zostały nałożone na te podmioty, limitów i zakazów ustawowych (np. w zakresie zadłużania się JST), a także ze struktury i konstrukcji dochodów JST. Podstawą samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego jest zatem udział takich dochodów w jego budżecie, które z mocy obowiązującego prawa mogą być swobodnie rozdysponowywane. Zaliczamy więc do nich przede wszystkim dochody własne oraz subwencje. Należy jednak zauważyć, że część oświatowa subwencji ogólnej w Polsce jest przeznaczana przez JST na z góry określone zadania, stąd ograniczone są możliwości w pełni dobrowolnego wydatkowania tych środków. Z drugiej jednak strony samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego nie ma, zgodnie z interpretacjami Trybunału Konstytucyjnego, charakteru absolutnego, gdyż podlega ona prawu funkcjonującemu w danym państwie (również w zakresie wydatkowania subwencji oświatowej)⁵. W rezultacie samodzielność JST w sferze wydatków zdaje się swego rodzaju uprawnieniem tych jednostek do wpływania na ostateczny kształt realizowanych na danym obszarze zadań.

³ B. Guziejewska, *Decentralizacja finansów publicznych a niezależność finansowa samorządu terytorialnego*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego (wybrane problemy)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2003, s. 118-119.

⁴ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 83.

⁵ Wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. K 19/07, *Dotacje gminy do działalności niepublicznych przedszkoli*, Z.U. 2008/10A/182 (DzU 2008.235.1618 z dnia 30.12.2008).

3. Czynniki oddziałujące na samodzielność wydatkową samorządu terytorialnego

Samodzielność wydatkowa powinna być utożsamiana, jak wspomniano, z możliwościami w zakresie własnego prowadzenia polityki finansowej przez JST na danym obszarze, a szczególnie ze swobodą ustalania struktury i kierunków wydatków, gospodarowania przejętym majątkiem, kształtowania salda budżetu czy nawet zasad zadłużania się⁶. Można ją w konsekwencji rozpatrywać w odniesieniu do zadań własnych i zadań zleconych. Samodzielność wydatkowa JST w zakresie zadań własnych została ujęta w Konstytucji RP z 1997 r. Ustawodawca zawarł tam przepis, który mówi, że samorząd terytorialny, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje część zadań we własnym imieniu i na własny rachunek⁷. Takie sformułowanie oznacza więc, że JST, wydatkując środki budżetowe, bierze na siebie pełną odpowiedzialność za efekty realizowanych zadań, których celem jest osiągnięcie właściwych korzyści. W związku z tym można wysunąć tezę, że samorząd terytorialny przez uprawnienie go do samodzielnego decydowania o strukturze, wysokości i kierunku wydatkowania środków budżetowych przyjmuje na siebie pewne ryzyko realizacji zadań własnych. M. Kulesza podkreśla jednocześnie, że tego typu ryzyko gospodarcze należy odróżnić od nieudolności, niedbalstwa, działalności bezprawnej czy wręcz od czynów przestępczych, które mogą wynikać z posiadanych uprawnień JST w sferze wydatków. Wskazuje on również, że właśnie kosztem wprowadzonej samodzielności wydatkowej JST jest pojawienie się prawdopodobieństwa nieracjonalnego wydatkowania środków w następstwie podejmowania nietrafionych decyzji⁸. W konsekwencji istotne wydaje się wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym w procesie ewentualnego zwiększania jego samodzielności wydatkowej. Wzrost samodzielności JST w zakresie zadań własnych może również wpływać na pogłębianie się zróżnicowania terytorialnego jakości usług społecznych⁹. Stąd zbyt wysoka samodzielność wydatkowa tego typu podmiotów może wymagać określonych działań interwencyjnych rządu. Działania te mogą z jednej strony doprowadzić do ograniczenia swobody ustalania wydatków przez JST, jednakże z drugiej strony mogą skokowo podnieść jakość usług w biedniejszych regionach, o ile rząd zdecyduje się na zaplanowanie większej kwoty wymaganych środków w budżecie państwa (subwencje bądź dotacje dla JST). Rosnąca samodzielność wydatkowa samorządu terytorialnego może również pozytywnie oddziaływać na poziom wykorzystywania środków pomocowych

⁶ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, wyd. cyt., s. 84.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 nr 78, poz. 483, art. 16).

⁸ M. Kulesza, *Burmistrz musi mieć prawo do ryzyka*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 82, s. 20.

⁹ S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, [w:] *Finanse, bankowość, ubezpieczenia*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 899, Tom 1, AE, Wrocław 2001, s. 125.

z zagranicy, w tym przede wszystkim z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Jednostki samorządu terytorialnego będą bowiem poszukiwać dodatkowych środków na zaplanowane zadania inwestycyjne. W tym przypadku istotne wydaje się więc wprowadzenie mechanizmów, które motywowałyby JST do gromadzenia środków w ramach pomocy bezzwrotnej, a nie nadmiernego zwiększania poziomu zadłużenia, co w wielu JST wydaje się rozwiązaniem prostszym. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczanie, jak to nazywa P. Swianiewicz, zjawiska „pasywności” jednostki samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków bezzwrotnych¹⁰.

Tradycyjnie pojmowaną samodzielność wydatkową samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych rozszerza się także na zadania zlecone, które należą do kompetencji organów państwowych. Mimo że wykonywane są one w imieniu i na odpowiedzialność państwa, to jednak samorząd terytorialny dysponuje prawem ustalania sposobu ich realizacji, przez co może podnosić efektywność wydatkowanych środków¹¹. Takie prawo powoduje jednak ponoszenie określonego ryzyka gospodarczego, co niewątpliwie zniechęca do podejmowania działań oszczędnościowych. W związku z tym wprowadzony mechanizm finansowania zadań zleconych powinien uwzględniać prawo do przeznaczenia części niewykorzystanych środków z tytułu zadań zleconych na zadania własne JST w sytuacji zmniejszenia rzeczywistych kosztów i utrzymania należytego standardu realizacji tego typu zadań.

Zapewnienie samorządowi terytorialnemu samodzielności wydatkowej ma duże znaczenie dla pełnego i racjonalnego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Tymczasem, jak wskazuje S. Kańduła, występuje wiele dysfunkcji ograniczających swobodę dokonywania wydatków budżetowych w zakresie zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych (tab. 1).

Wskazane w tab. 1 ograniczenia powodują, że jednostkom samorządu terytorialnego w wielu przypadkach pozostaje jedynie formalne dysponowanie określonymi środkami w budżecie bez możliwości modyfikacji kierunku, sposobu i wielkości wydatkowanych zasobów¹².

Istotnym wyznacznikiem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w sferze wydatków jest także uprawnienie do pokrywania części swoich wydatków środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek oraz ze sprzedaży obligacji¹³. A. Borodo stwierdza, że wykorzystywanie przez JST wpływów zwrotnych powiększa nie tylko ich samodzielność finansową w realizowaniu zadań, ale również rozwija wolność działania tych podmiotów. Mimo to, jak wskazuje autor, samodzielność

¹⁰ P. Swianiewicz, *Skąd się bierze pasywność*, [w:] *Gmina pasywna*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia tom CXVII, Warszawa 2007, s. 16.

¹¹ S. Kańduła, *Ograniczenia...*, s. 127-128.

¹² A. Siwerski, *Ograniczenia w zakresie samodzielności dysponowania środkami finansowymi budżetu gminy*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 144.

¹³ S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, AE, Poznań 2003, s. 122.

ta zobowiązuje do szczególnej odpowiedzialności przy podejmowaniu decyzji o poziomie zadłużenia¹⁴.

Tabela 1. Ograniczenia samodzielności wydatkowej JST przez organy państwowe w zakresie zadań własnych i zadań zleconych

Ograniczenia	
Zadania własne	Zadania zlecone
<ul style="list-style-type: none"> – ustalenie obligatoryjnych zadań własnych – brak precyzyjnego określenia potrzeb/korzyści publicznych – limity zadłużania się JST – kształtowanie przez państwo realnej sfery działań JST (przepisy prawa) – bezpośrednie limitowanie niektórych wydatków – konieczność finansowania niektórych wydatków ze wskazanych źródeł – wydawanie przez organy państwowe wytycznych o charakterze obligatoryjnym 	<ul style="list-style-type: none"> – ustawowe wyróżnienie zadań zleconych – nadmierny zakres zadań o charakterze administracyjnym – rozszerzony zakres nadzoru nad tego typu zadaniami – brak bodźców do bardziej efektywnego wydatkowania przekazanych środków

Źródło: S. Kańduła, *Ograniczenia...*, s. 129.

Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego jest zdeterminowana również przez standardy świadczenia poszczególnych usług. Jak wskazuje E. Kornberger-Sokołowska, takie standardy nie pozbawiają jednak w pełni samorządu terytorialnego tej samodzielności. Nadal dysponuje on bowiem określoną swobodą w zakresie kierunków i struktury wydatkowania tych środków stosownie do lokalnych potrzeb¹⁵.

Niezwykle istotna wydaje się również prawno-organizacyjna forma świadczenia usług publicznych. Samorząd terytorialny może realizować swoje zadania m.in. za pośrednictwem jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, przedsiębiorstw komunalnych, a także wykorzystując do tego formułę partnerstwa publiczno-prywatnego. Wybór określonej formy realizacji zadań powinien wynikać przede wszystkim z potrzeby zwiększania poziomu efektywności wydatkowania środków publicznych, ograniczania ryzyka w działalności samorządu terytorialnego oraz zwiększania skuteczności i jakości świadczonych usług.

Do istotnych czynników oddziałujących na poziom samodzielności wydatkowej JST należy również proporcja pomiędzy wydatkami na zadania obligatoryjne oraz

¹⁴ A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródła finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK DOM ORGANIZATORA, Toruń 2002, s. 36.

¹⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2002, s. 126.

fakultatywne. Nadanie przez ustawodawcę pewnym kategoriom wydatków cechy obligatoryjności oraz ściśle wyznaczenie wielkość wymaganych na te zadania środków zmniejsza w konsekwencji samodzielność wydatkową JST¹⁶.

Swoboda jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia własnej polityki wydatkowej wpływa, jak wspomniano, na poziom ryzyka gospodarczego analizowanych podmiotów. Stąd samodzielność wydatkowa JST determinowana jest przez funkcjonujący system kontroli i nadzoru nad tymi podmiotami oraz procedury wydatkowania środków i podejmowania decyzji w JST. Można więc stwierdzić, że samodzielność wydatkową należy rozważać w aspekcie praw i obowiązków JST do wydatkowania środków z własnych zasobów budżetowych oraz prowadzenia własnej gospodarki finansowej na podstawie tego budżetu. Stąd samodzielność wydatkowa samorządu terytorialnego uzależniona jest od¹⁷:

- prawnych ograniczeń w zakresie sposobu wydatkowania środków (nakazy oraz zakazy ponoszenia określonych wydatków);
- ograniczeń wynikających z procedury budżetowej oraz prawnie wyznaczonych obowiązków dotyczących konstrukcji budżetu;
- funkcjonowania określonych, organizacyjnych form prowadzenia gospodarki budżetowej;
- systemu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego.

4. Podstawowe mierniki oceny samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego

Złożoność procesów gospodarczych w podsektorze samorządowym sprawia, że utrudnione staje się jednoznaczne określenie finansowych kryteriów oceny stopnia rzeczywistej samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego¹⁸. Pomimo tych ograniczeń można wyróżnić pewien zbiór podstawowych mierników, które w sposób syntetyczny obrazują poziom samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków. Zalicza się więc do nich m.in.:

- 1) udział wydatków podsektora samorządowego w wydatkach sektora finansów publicznych;
- 2) udział wydatków podsektora samorządowego w produkcie krajowym brutto;
- 3) udział dochodów własnych JST w dochodach ogółem;
- 4) udział dochodów własnych i subwencji ogólnej JST w dochodach ogółem;
- 5) udział dochodów własnych i części wyrównawczej oraz równoważącej subwencji ogólnej (regionalnej) JST w dochodach ogółem;

¹⁶ E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” 2001, Tom 39, s. 113.

¹⁷ E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa...*, s. 111.

¹⁸ A. Bury, *Dochody własne i ich znaczenia dla dochodów i wydatków samorządowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Informatyki w Łodzi, Łódź 2005, s. 33.

- 6) stopień pokrycia wydatków JST dochodami własnymi;
- 7) stopień pokrycia wydatków JST wyrównawczymi dotacjami celowymi.

Pierwsze dwa wskaźniki, obrazujące relacje wydatków JST do wydatków publicznych ogółem i PKB, informują o zakresie realizowanych zadań publicznych przez JST w gospodarce¹⁹. Charakteryzują przede wszystkim potencjalny stopień samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego. Wskazują w rezultacie na znaczenie zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego dla gospodarki danego państwa.

Kolejna grupa wskaźników, tj. udział dochodów własnych JST w dochodach ogółem, udział dochodów własnych i subwencji ogólnej JST w dochodach ogółem oraz udział dochodów własnych i części wyrównawczej oraz równoważącej subwencji ogólnej (regionalnej) JST w dochodach ogółem, pozwala określić zakres kompetencji władczych samorządu terytorialnego w zakresie doboru źródeł i metod gromadzenia dochodów²⁰. W konsekwencji wskaźniki te w sposób ogólny charakteryzują bezpośrednie możliwości samodzielnego kreowania polityki wydatkowej tych podmiotów. Chodzi tu o przedstawienie znaczenia tych źródeł dochodów dla gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego, szczególnie udziału dochodów własnych, na których sposób rozdysponowywanie JST może mieć decydujący wpływ. Stąd analiza samodzielności wydatkowej JST powinna również określać stopień pokrycia ich wydatków odpowiednio dochodami własnymi i wyrównawczymi dotacjami celowymi. W tym przypadku możliwe staje się wskazanie stopnia rozporządzalności posiadanych środków pieniężnych²¹.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że wymienione wskaźniki mogą jedynie przybliżyć poziom samodzielności wydatkowej JST, gdyż – jak wspomniano – jest ona zdeterminowana przez wiele aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego w gospodarce danego państwa.

5. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że na samodzielność wydatkową JST oddziałuje wiele czynników, zaprezentowanych w pracy, które w różnym stopniu determinują funkcjonowanie tych podmiotów w gospodarce. Dobrowolne dysponowanie dochodami może powodować jednak wiele dysfunkcji, do których należą m.in.: nadmierny wzrost ryzyka działalności gospodarczej JST oraz poziomu ich zadłużenia, wzrost zróżnicowania rozwoju gospodarczego pomiędzy tymi jednostkami czy nawet naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Mimo to podkreśla się na pozytywne cechy tej samodzielności, wskazując tu na bardziej

¹⁹ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 159.

²⁰ Por.: M. Jastrzębska, wyd. cyt., s. 159.

²¹ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, wyd. cyt., s. 89.

efektywnie wykonywanie zadań przez te podmioty w procesie realizacji funkcji publicznych. Dlatego niezwykle istotne staje się wprowadzenie właściwych mechanizmów, które skutecznie eliminowałyby ewentualne zagrożenia rosnącej samodzielności wydatkowej JST. Przykładem może być odpowiedni system kontroli i nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych. Wprowadzone rozwiązania nie powinny jednak powodować zaniechania podejmowania potencjalnie bardziej racjonalnych decyzji, które mogą wiązać się ze wzrostem ryzyka gospodarczego. Stąd należałoby zastosować również odpowiedni system motywacji osób odpowiedzialnych za wydatkowanie środków budżetowych JST w celu szybkiego, skutecznego, efektywnego i zgodnego z prawem realizowania różnorodnych przedsięwzięć społecznych i gospodarczych w regionie. Sprzyjałby temu niewątpliwie system gospodarki budżetowej oparty na koncepcji budżetu zadaniowego i zarządzania przez cele w podsektorze samorządowym. Formuła ta mogłaby także łączyć możliwość zatrzymywania części środków finansowych, będących efektem redystrybucji dochodów państwa, do własnej dyspozycji samorządu terytorialnego, w celu dodatkowego sfinansowania wydatków zarówno bieżących (np. nagrody), jak i majątkowych (np. szybsze, niż zakładano, wybudowanie odcinka drogi). Należy jednak podkreślić, że powyższe mechanizmy racjonalizacji wydatków publicznych, przez wzrost samodzielności wydatkowej JST, uzależnione są także od wielu pozafinansowych aspektów funkcjonowania państwa. Stąd utrudnione staje się implementowanie określonych rozwiązań modernizacyjnych.

Literatura

- Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródła finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK, DOM ORGANIZATORA, Toruń 2002.
- Bury A., *Dochody własne i ich znaczenia dla dochodów i wydatków samorządowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Informatyki w Łodzi, Łódź 2005.
- Guziejewska B., *Decentralizacja finansów publicznych a niezależność finansowa samorządu terytorialnego*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego (wybrane problemy)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2003.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Kańduła S., *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, [w:] *Finanse, bankowość, ubezpieczenia*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 899, Tom 1, Wrocław 2001.
- Kańduła S., *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, [w:] *Finanse, bankowość, ubezpieczenia*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 899, Tom 1, AE, Wrocław 2001.
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, AE, Poznań 2003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 nr 78, poz. 483, art. 16).

- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2002.
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” 2001, Tom 39.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kulesza M., *Burmistrz musi mieć prawo do ryzyka*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 82.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Piotrowska-Marczak K., *Problemy samodzielności finansowej samorządów lokalnych w świetle reformy*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Siwinski A., *Ograniczenia w zakresie samodzielności dysponowania środkami finansowymi budżetu gminy*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Swianiewicz P., *Skąd się bierze pasywność*, [w:] *Gmina pasywna*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia tom CXVII, Warszawa 2007.
- Wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. K 19/07, *Dotacje gminy do działalności niepublicznych przedszkoli*, Z.U. 2008/10A/182 (DzU 2008.235.1618 z dnia 30.12.2008).

FINANCIAL INDEPENDENCE OF THE LOCAL GOVERNMENT IN THE FIELD OF EXPENDITURES – DETERMINANTS AND MEASURES OF APPRAISAL

Summary

The aim of the paper is to determine the issues which affect the level of financial independence of the local government in the field of expenditures. The author indicates some financial and legal factors of that independence and its effects. There were also pointed out some threats of financial independence of local government in the field of expenditures. Moreover, there were shown some indicators which may appraise this independence and the solutions of increasing the effectiveness of public expenditures in the local government.